CET - 001M
C.P. – P.L. 57
Régimes de
retraite à prestations
déterminées

Commentaires de Towers Watson 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

Le 30 septembre 2015

TOWERS WATSON

Table des matières

Section 1 : Introduction 1
Section 2 : Sommaire exécutif 2
Section 3 : Commentaires sur le projet de loi n° 57 4
3.1 – Financement des régimes de retraite 4
3.2 – Enjeux d'attribution de l'excédent d'actif 10
3.3 – Lettres de crédit 13
3.4 – Administration 14
3.5 – Achats de rentes 15
3.6 – Évaluations actuarielles partielles 17
Conclusion 18

Section 1 : Introduction

Towers Watson est une société internationale de consultation en gestion et en ressources humaines. Nous conseillons les entreprises en matière de stratégie et de gestion des ressources humaines, de rémunération, d'avantages sociaux et de gestion du changement. Nous offrons des services actuariels, des services de consultation en matière de gestion de l'actif et d'administration des régimes ainsi que des services conseils relativement aux régimes de retraite à prestations déterminées (« régimes PD ») et à cotisations déterminées (« régimes CD ») tant dans les secteurs privé que public. À ce titre, nous sommes tout à fait au courant des divers défis auxquels fait face le système de retraite canadien et québécois. Au Canada, les bureaux de Towers Watson sont situés à Montréal, à Toronto, à Calgary et à Vancouver.

C'est avec plaisir que Towers Watson soumet ses commentaires 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*. Le dépôt du présent mémoire démontre notre désir de contribuer au soutien et à l'amélioration de notre système de retraite. Nous croyons que les régimes PD constituent le moyen le plus efficace de fournir un revenu stable aux travailleurs à la retraite.

Section 2 : Sommaire exécutif

Puisque nous offrons des services-conseil relativement aux régimes de retraite, nous sommes bien au fait des multiples enjeux et défis auxquels font face les répondants de ceux-ci. La baisse continue des taux d'intérêt et la volatilité des rendements des marchés au cours de la dernière décennie ont entraîné une détérioration et une grande variabilité de la situation financière des régimes PD. Cette détérioration de la situation financière des régimes PD, conjuguée au contexte économique mondial difficile, a mené de nombreux répondants de régimes de retraite du secteur privé à revoir les prestations payables de leurs régimes de retraite. Ainsi, la révision en profondeur du cadre législatif et des exigences en matière de financement des régimes PD est bienvenue afin d'assurer la pérennité et une certaine forme de stabilité des cotisations des régimes PD.

Nous appuyons plusieurs mesures avancées par le projet de loi n° 57, notamment :

- le fait de ne plus exiger le financement des déficits de solvabilité d'un régime PD en vigueur, ainsi que le retour à des évaluations actuarielles triennales;
- le maintien d'un financement prudent des améliorations octroyées par les employeurs;
- la possibilité que les participants cotisent envers les déficits actuariels et partagent le coût et le risque de leur régime;
- la fin du moratoire, qui perdure depuis le 15 novembre 1988, interdisant toute modification d'un régime de retraite portant sur l'attribution de l'excédent d'actif en cas de terminaison de régime;
- la pleine attribution à l'employeur, lorsque le régime est en vigueur, de l'excédent d'actif résultant des cotisations d'équilibre versées par l'employeur pour éliminer les déficits (voir article 42.2), bien que cette attribution devrait aussi s'appliquer à la terminaison du régime;
- la reconduction des lettres de crédit qui représentent un moyen efficace de prendre en compte le risque d'asymétrie concernant l'attribution de l'excédent d'actif entre les participants et l'employeur à la terminaison du régime. Par contre, advenant l'émergence d'un excédent d'actif, le projet de loi devrait être clarifié pour donner préséance à l'élimination ou réduction de la lettre de crédit avant l'utilisation des sommes comptabilisées selon l'article 42.2;
- l'élimination rétroactive de la prestation additionnelle; et
- le plein acquittement des droits des participants en cas d'achat de rentes et la brisure du lien de participant au régime.

Toutefois, quoique nous respections l'esprit évoqué par les mesures énoncées ci-haut, nous entrevoyons des questionnements et des enjeux importants dans leur application telle que définie dans la version actuelle du projet de loi nº 57.

Provision de stabilisation – Nous comprenons la volonté d'imposer la constitution d'une provision de stabilisation afin d'assurer un certain niveau de sécurité additionnel aux prestations et de créer un coussin contre les variations du marché financier et des taux d'intérêt, et d'autres facteurs démographiques et économiques. Toutefois, il est dommage que le gouvernement n'ait toujours pas publié les détails concernant cette provision. En effet, les nouvelles règles de financement étant complètement basées sur cette dernière, il y a urgence d'en publier les détails. Nous croyons en une formule par défaut qui devrait être le plus simple possible mais qui supporte et encourage les saines gestions et tient compte des principaux risques, soient la baisse des taux d'intérêt et la volatilité des rendements des marchés; elle pourrait être remplacée par une provision qui, selon des projections stochastiques, puisse atteindre les mêmes objectifs de sécurité que la formule simple par défaut. De plus, le fait d'appliquer cette provision au coût du service courant d'un régime PD vient désavantager les régimes PD comparativement aux régimes CD; la cotisation d'exercice de stabilisation devrait ainsi tout simplement être éliminée. Finalement, étant donné que l'établissement d'une provision de stabilisation est maintenant requis, la marge pour écarts défavorables exigée dans le taux d'actualisation pour les évaluations de capitalisation par la Régie des rentes du Québec devrait être éliminée.

Autres règles de financement – Les principes de financement des modifications aux régimes PD auraient dû être maintenus et adaptés selon la base de capitalisation ajustée par la provision de stabilisation. De plus, le projet de loi nº 57 pourrait être bonifié afin d'encadrer de façon transparente et d'encourager les employeurs à verser des cotisations à l'avance dans le but de maximiser la flexibilité, la stabilité et la prédictibilité des cotisations annuelles requises. Le modèle ontarien devrait être mis en place à cette fin. Finalement, nous trouvons incohérent que les évaluations triennales soit sujettes à la situation financière sur base de solvabilité, qui ne s'applique plus au financement des régimes en vigueur. En outre, l'exigibilité de la prochaine évaluation actuarielle devrait dépendre de la situation financière du régime constatée lors de l'évaluation actuarielle complète la plus récente.

Attribution de l'excédent d'actif - Le projet de loi nº 57 devrait être modifié afin de permettre aux employeurs de se soustraire à l'obligation de confirmer les clauses concernant l'utilisation et l'attribution de l'excédent d'actif et de continuer d'appliquer les règles en vigueur avant le projet de loi nº 57. Si l'obligation de confirmer ces clauses demeurent, le projet de loi nº 57 devrait prendre en considération les droits aux excédents d'actif confirmés par certains employeurs en vertu des règles actuelles. De plus, l'option par défaut concernant l'allocation de l'excédent d'actif de 50 % employeur / 50 % participants est incohérente par rapport à l'allocation de la responsabilité du déficit en cas de terminaison du régime. Afin d'éliminer cette asymétrie, l'excédent d'actif devrait être attribué selon le partage du risque et de financement des déficits en cas de terminaison, c'est-à-dire que l'excédent d'actif devrait être attribué à la partie responsable du déficit en cas de terminaison. De plus, le projet de loi nº 57 ne devrait pas créer d'engagements supplémentaires en faveur des participants advenant l'émergence d'un excédent d'actif lorsque le régime est en vigueur, augmentant ainsi le risque du régime.

Autres mesures – Nous croyons que les limites à l'utilisation des lettres de crédit (limites sur les types de cotisations couvertes, à la souscription et au renouvellement, à la reconnaissance dans l'actif du régime) devraient être amoindries afin de permettre plus de flexibilité et de gérer les risques afférents aux régimes de retraite. Finalement, nous croyons que plusieurs questionnements demeurent et devraient être pris en compte concernant l'élimination de la prestation additionnelle, du transfert des valeurs actualisées ajustées selon le degré de solvabilité et de la politique d'achat de rentes.

Section 3 : Commentaires sur le projet de loi n° 57

3.1 – Financement des régimes de retraite

Nous appuyons plusieurs mesures du projet de loi nº 57 qui visent à pérenniser les régimes PD et à stabiliser les cotisations des employeurs répondant de ces régimes de retraite. Ainsi, nous accueillons favorablement le fait de ne plus exiger le financement des déficits de solvabilité d'un régime en vigueur. Depuis plusieurs années, le financement des déficits de solvabilité a entraîné une importante volatilité des cotisations des employeurs qui offrent un régime PD. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs reconnu ce problème en adoptant plusieurs lois au cours des 10 dernières années pour alléger le financement des déficits de solvabilité des régimes PD.

De plus, nous comprenons la volonté d'assurer une certaine sécurité des prestations en demandant aux employeurs de financer une provision de stabilisation, fondée sur la coordination des politiques de gestion des risques, de capitalisation et de placement du régime. Étant donné que cette provision de stabilisation pourrait générer d'éventuels excédents d'actif, il est important d'assurer aux parties responsables du financement du régime une propriété de cet excédent avant l'attribution de tout autre excédent d'actif du régime, que ce soit lorsque le régime est en vigueur ou à sa terminaison.

Les règles de capitalisation proposées auraient généralement pour effet de diminuer les cotisations des régimes de retraite à maturité élevée lorsqu'ils sont en déficit sur la base de solvabilité. Or, dans le cas des régimes de type derniers salaires et de moindre maturité, c'est-à-dire ayant une proportion élevée de participants actifs, il est probable que les règles proposées résultent en une hausse de cotisations patronales. Peu importe la situation financière du régime, la nouvelle méthode proposée a pour effet de faire augmenter le coût du service courant. Ainsi, lorsque les régimes seront en situation d'excédent, les cotisations patronales requises augmenteront par rapport à ce qui est actuellement requis. Des règles produisant des cotisations plus élevées pour les régimes de moindre maturité n'encourageront pas la création, le maintien et la croissance de régimes PD.

Plus précisément, nous sommes d'avis que certains éléments du projet de loi nº 57 devraient être revus et modifiés.

Provision de stabilisation

Il est dommage que le gouvernement n'ait pas encore publié les détails concernant la provision de stabilisation, les nouvelles règles de financement étant basées sur cette dernière. Ainsi, nous croyons qu'il aurait été pertinent de publier les détails de cette provision afin de recueillir les commentaires du public par rapport à cet élément-clé qui ont des répercussions sur le financement et l'administration des régimes PD.

En ce qui concerne la détermination de la provision de stabilisation, nous croyons que la formule par défaut devrait être le plus simple possible. Idéalement, cette formule simple devrait tenir compte des principaux risques qui ont des répercussions sur les régimes PD, soit les risques reliés aux investissements et les risques de taux d'intérêt. Pour ce faire, toutes les catégories d'actif devraient être considérées dans la formule simple, qu'elles soient traditionnelles (comme des actions ou des obligations) ou non traditionnelles (produits dérivés, immobilier, hypothèques, etc.).

Par contre, nous croyons qu'il serait fort intéressant qu'un administrateur de régime puisse démontrer, à l'aide de projections stochastiques préparées par un actuaire selon des directives émises par la Régie des rentes du Québec, que l'utilisation d'une provision de stabilisation différente de celle déterminée par la formule simplifiée permet d'atteindre les objectifs de stabilisation visés par la formule simplifiée. Par exemple, un actuaire pourrait établir la provision de stabilisation requise afin de pouvoir attester que la position financière du régime sur base de capitalisation sera maintenue au cours des trois prochaines années dans une probabilité telle que 85 % des scénarios possibles.

Afin que l'approche alternative de la provision de stabilisation fonctionne, nous croyons que certains critères devraient être divulgués par la Régie des rentes du Québec. Par exemple, l'utilisation d'une provision de stabilisation qui ne serait pas calculée selon la formule simple devrait être certifiée dans un rapport actuariel, indépendant d'un rapport d'évaluation actuarielle. Nous croyons que la Régie des rentes du Québec devrait avoir la flexibilité d'imposer les principes applicables aux modèles pour déterminer cette provision de stabilisation.

Finalement, nous accueillons favorablement la nécessité pour un employeur d'établir une politique de financement de ses régimes de retraite. Ceci renforcera la bonne gouvernance des régimes de retraite. C'est d'autant plus cohérent avec l'approche préconisée par d'autres législations canadiennes, telles que l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. Ainsi, nous proposons que la politique de financement prenne en compte la provision de stabilisation à utiliser pour le financement du régime, soit la formule simplifiée ou l'approche alternative.

Cotisation d'exercice de stabilisation

Comme indiqué plus haut, nous comprenons la volonté d'imposer la constitution d'une provision de stabilisation afin d'assurer un certain niveau de sécurité additionnel aux prestations et de créer un coussin contre les variations du marché financier et des taux d'intérêt, et d'autres facteurs démographiques et économiques.

De notre point de vue, la cotisation d'exercice d'un régime PD devrait se limiter à la valeur actuarielle des prestations acquises au cours de l'exercice, sans provision de stabilisation (c'est-à-dire, le coût du service courant). Un tel traitement encouragerait le maintien de régimes PD puisque les régimes CD n'ont aucune obligation additionnelle autre que le coût du service courant d'une année donnée. Notre compréhension est qu'une des prémisses de base du projet de loi nº 57 est d'assurer la pérennité des régimes PD. Par contre, le fait d'imposer la cotisation d'exercice de stabilisation a pour résultat direct une augmentation du coût pour l'employeur et cela pourrait entrainer l'inverse de cette prémisse.

De plus, dans la situation où la provision de stabilisation serait pleinement constituée, le projet de loi nº 57 exige encore le versement de la cotisation d'exercice de stabilisation bien que le régime soit déjà en excédent d'actif. Il n'en résulterait donc que la création d'un excédent d'actif encore plus élevé, qui

ajoute peu à la sécurité des prestations. Ceci amplifie la problématique liée aux excédents d'actif (voir la section 4 de notre mémoire pour plus d'information à ce sujet).

Dans les faits, ne pas exiger la cotisation d'exercice de stabilisation ne ferait que différer ce financement aux évaluations actuarielles subséquentes (lorsque le service courant serait inclus dans le passif).

En fin de compte, s'il s'avérait que la cotisation d'exercice de stabilisation soit maintenue dans la version finale du projet de loi nº 57, nous croyons que la provision de stabilisation sur le service courant devrait être réduite de 5% comme pour le passif actuariel, afin de maintenir l'équité entre les différents groupes de participants. La cotisation d'exercice de stabilisation, à des fins de cohérence avec le traitement des cotisations d'équilibre de stabilisation, devrait aussi être incluse dans les sommes comptabilisées en vertu de l'article 42.2.

Marge pour écarts défavorables dans l'établissement du taux d'actualisation selon l'approche de capitalisation

Présentement, la Régie des rentes du Québec exige que toutes les évaluations actuarielles tiennent compte d'une marge pour écarts défavorables dans l'établissement de l'hypothèse du taux d'intérêt selon l'approche de capitalisation.

Étant donné que le projet de loi nº 57 exige la constitution d'une provision de stabilisation au moyen de cotisations additionnelles et de gains actuariels, il serait logique, selon nous, d'éliminer l'exigence de la Régie des rentes d'une marge pour écarts défavorables additionnelle dans l'établissement du taux d'actualisation selon l'approche de capitalisation. La conservation de la marge pour écarts défavorables aurait pour effet d'ajouter une marge au-delà de la provision de stabilisation, qui se veut elle aussi une marge.

Financement des modifications

Tout d'abord, il est intéressant de constater que l'esprit des règles de financement des modifications aux régimes de retraite est fort similaire à celui déjà en place dans les règles actuelles (cotisation spéciale immédiate en cas de position financière sous la barre des 90 %, maintien des cotisations d'équilibre qui restent à verser tant que la provision de stabilisation ne soit pas pleinement constituée). Cependant, les nouvelles règles n'exigent pas le financement lorsque la modification a pour effet de faire baisser le degré de capitalisation du régime sous le seuil des 90 %.

Le projet de loi nº 57 prévoit que la valeur de la modification, sur base de capitalisation, devrait être financée comme suit :

- Si le degré de capitalisation du régime, établi en faisant abstraction de la modification, est inférieur à 90 %, la pleine valeur de la modification doit être financée par la cotisation spéciale de modification définie à l'article 38.2 et acquittée conformément à l'article 139.

- Si le degré de capitalisation du régime, établi en faisant abstraction de la modification, est égal ou supérieur à 90 %, la pleine valeur de la modification peut être amortie et financée par

les cotisations d'équilibre de modification définies à l'article 38.1 et acquittée conformément à l'article 134.

Nous croyons toutefois que la valeur de la modification, sur base de capitalisation, devrait être financée comme suit :

- La portion de la valeur de la modification qui se trouve sous la barre des 90 % du degré de capitalisation devrait être financée par la cotisation spéciale de modification définie à l'article 38.2 et acquittée conformément à l'article 139.

- La portion de la valeur de la modification qui se trouve au-dessus de la barre des 90 % du degré de capitalisation devrait pouvoir être amortie et financée par les cotisations d'équilibre de modification définies à l'article 38.1 et acquittée conformément à l'article 134.

De ce fait, nous croyons que la loi devrait être formulée comme suit :

- **134.** Un déficit actuariel de modification correspond, à la date d'une évaluation actuarielle, à l'excédent de la valeur des engagements supplémentaires résultant de toute modification du régime considérée pour la première fois lors de l'évaluation sur la cotisation spéciale de modification prévue à l'article 139, additionné de la valeur du niveau visé de la provision de stabilisation relatif à la valeur de cette portion de ces engagements et réduite, le cas échéant, du montant représentant la part de la valeur de ces engagements qui est acquittée par affectation de l'excédent d'actif du régime.

- **139.** Dans le cas où l'évaluation actuarielle qui détermine la valeur des engagements supplémentaires résultant d'une modification du régime de retraite montre que le degré de capitalisation du régime est inférieur à 90 %, une cotisation spéciale de modification dont le montant est égal au moindre des montants suivants doit être versé à la caisse de retraite :

  1° celui qui correspond à la valeur des engagements supplémentaires résultant de toute modification du régime considérée pour la première fois lors de l'évaluation

  2° celui qui correspond à l'actif manquant afin que le degré de capitalisation du régime soit égal à 90 %, additionné de la valeur du niveau visé de la provision de stabilisation qui est relatif à cette portion de ces engagements. La cotisation spéciale de modification est payable en entier dès le jour qui suit la date de l'évaluation.

La modification que nous proposons est conforme à l'approche présentement en vigueur concernant le financement des modifications aux régimes de retraite. Cette approche exige le financement ordonné des modifications et permet d'éviter la détérioration de la situation financière d'un régime par suite de modifications.

Cette approche entraînerait une plus grande équité dans le financement des régimes de retraite ayant des situations financières similaires. Par exemple, si deux employeurs, chacun répondant d'un régime de retraite identique où les degrés de capitalisation sont respectivement de 89 % et de 91 %, modifient leur régime de retraite de la même façon et que cette modification a pour effet de réduire le

degré de capitalisation, nous croyons que les exigences de financement de la modification de ces deux employeurs devraient être similaires, et non très différentes.

Enfin, le financement des modifications au-delà du degré de capitalisation de 90 % devrait être amorti sur la même période que les déficits actuariels techniques. Autrement, le financement des modifications pourrait entraîner des iniquités entre les différents groupes de participants.

Cotisations payées à l'avance

En ce moment, lorsqu'un employeur cotise plus que le minimum requis durant un exercice financier, la Régie des rentes du Québec accepte que ces cotisations versées en excédent du minimum soient utilisées pour réduire les cotisations minimales requises dans l'exercice financier suivant. Pour ce faire :

- les auditeurs doivent inscrire ces montants comme étant des cotisations payées à l'avance dans leurs rapports financiers audités;
- l'administrateur du régime doit inscrire ce montant comme étant une cotisation payée à l'avance à l'annexe 3a) de la Déclaration annuelle de renseignements; et
- les actuaires doivent refléter ces montants dans le rapport d'évaluation actuarielle.

Par contre, cette pratique n'étant pas encadrée dans la Loi RCR ou une politique écrite de la Régie des rentes du Québec, elle cause des malentendus concernant son application et son interprétation par les différents intervenants concernés (comités de retraite, employeurs, auditeurs, administrateurs délégués, actuaires et Régie des rentes du Québec).

Solution possible pour régler ce problème et améliorer la pérennité des régimes PD

La flexibilité, la stabilité et la prédictibilité des cotisations requises au bon provisionnement d'un régime de retraite PD sont souhaitables dans le cadre du projet de loi nº 57, dont l'objectif premier est d'en assurer la pérennité. Le fait de pouvoir utiliser des cotisations versées en excédent des minima requis pour couvrir des années subséquentes serait un excellent outil à mettre à la disposition des employeurs afin justement d'assurer une certaine stabilité et prédictibilité de leurs cotisations présentes et futures.

La loi ontarienne sur le financement des régimes de retraite prévoit justement un mécanisme qui répond à ce besoin : le solde créditeur de l'exercice antérieur. Les répondants de régimes de retraite enregistrés en Ontario ont pu bénéficier de ce processus afin de gérer, de façon encadrée, explicite et légale, leurs cotisations faites en excédant des montants requis, et de les utiliser à n'importe quel moment dans le futur.

Nous croyons opportun de prendre avantage de la révision en profondeur actuelle proposée par le projet de loi nº 57 afin d'établir de façon transparente et explicite le cadre légal et les balises encadrant l'approche des cotisations payées à l'avance déjà tolérée par la Régie.

D'un point de vue plus technique, nous croyons qu'étant donné que ces cotisations payées à l'avance sont des cotisations en excédant de celles requises, elles devraient être considérées dans la comptabilité particulière définie à l'article 42.2 du projet de loi nº 57.

Fréquence des évaluations actuarielles

Nous accueillons favorablement le retour aux évaluations triennales. Cependant, nous ne comprenons pas la cohérence entre le degré de solvabilité minimal requis pour éviter une évaluation actuarielle annuelle, soit 85 %, et la nécessité de déposer un rapport dans ces circonstances. Les nouvelles règles de financement des régimes de retraite PD s'appuient sur les résultats actuariels sur base de capitalisation. Bien que la situation financière sur base de solvabilité puisse changer rapidement, telle que nous l'avons vu au cours des dix dernières années, la base de capitalisation est beaucoup plus stable et moins sensible aux fluctuations du marché financier.

De plus, afin de faciliter la planification des exercices budgétaires, notamment sur les besoins en capitaux, nous proposons que les critères exigeant des évaluations annuelles complètes soient établis selon les résultats de la **dernière** évaluation complète (comparativement à l'avis financier requis pour l'année en cours, défini à l'article 119.1).

À tout le moins, du point de vue de la logistique et de l'efficacité, il serait intéressant que le projet de loi nº 57 permette aux employeurs de choisir de ne pas soumettre l'avis annuel défini à l'article 119.1 s'ils prévoyaient déjà soumettre une évaluation complète plus tard dans l'année, avant la fin de la période de neuf mois suivant la fin de l'exercice financier du régime. Ceci permettrait d'éviter aux employeurs de débourser des frais relatifs à la préparation de l'avis. Les employeurs pourraient se soustraire à cette exigence en envoyant une lettre à la Régie avant le 30 avril confirmant leur intention de déposer un rapport d'évaluation complet.

3.2 – Enjeux d'attribution de l'excédent d'actif

Nous accueillons favorablement la fin du moratoire qui perdure depuis le 15 novembre 1988 et qui interdit toute modification d'un régime de retraite touchant l'attribution d'excédent d'actif en cas de terminaison de régime. En effet, l'asymétrie qui existe concernant le partage du risque financier d'un régime constitue un important problème pour les régimes PD.

Par contre, certains éléments du projet de loi nº 57 peuvent avoir comme effet d'accentuer cette asymétrie. Voici les principaux éléments qui devraient faire l'objet d'un ajustement.

Modification des clauses d'attribution d'excédent d'actif au texte du régime

Le projet de loi nº 57 prévoit que les clauses d'attribution d'excédent d'actif, tant lorsque le régime est en vigueur qu'en cas de terminaison, devront être modifiées ou confirmées d'ici le 1er janvier 2017, à défaut de quoi l'excédent d'actif devra être partagé à parts égales entre l'employeur et les participants, ou dans la proportion plus favorable en faveur des participants actuellement prévue par le régime.

Pour éliminer le problème d'asymétrie qui afflige les régimes PD, notre recommandation première consiste à modifier le projet de loi nº 57 afin de prévoir que, l'excédent d'actif, tant sur base de continuité qu'en cas de terminaison de régime, soit attribué de plein droit à l'entité qui assume le risque de déficit, que ce soit l'employeur, les participants ou les deux. Si les participants étaient entièrement responsables du déficit en cas de terminaison, ils devraient recevoir l'entièreté de l'excédent d'actif en cas de terminaison. S'il y a partage de risque entre les parties, l'excédent devrait tenir compte d'un tel partage. Si l'employeur est entièrement responsable du déficit en cas de terminaison, il devrait recevoir l'entièreté de l'excédent d'actif.

À défaut d'attribuer de plein droit l'excédent d'actif à la partie qui assume le risque de déficit, nous recommandons de modifier les règles encadrant la modification ou la confirmation des clauses d'attribution de l'excédent d'actif qui sont prévues au régime de la façon suivante :

- Revoir l'option par défaut voulant que la portion attribuable aux participants doive servir à améliorer les prestations payables aux participants. En plus d'entraîner des coûts administratifs qui peuvent être démesurés par rapport à la valeur relative de telles améliorations, cette mesure du projet de loi no 57 crée des risques additionnels que les employeurs devront accepter et supporter en cas de déficit à la terminaison du régime de retraite.

- À la place de prévoir une date butoir (le 1er janvier 2017) et l'application par défaut d'une présomption (partage égal entre l'employeur et les participants et bénéficiaires, ou toute autre proportion plus généreuse envers les participants et bénéficiaires déjà prévue au régime), le projet de loi no 57 devrait plutôt prévoir que ce mécanisme de modification ou confirmation des clauses du régime soit utilisé de façon facultative, et ce, sans date butoir, à défaut de quoi les règles en vigueur avant le 1er janvier 2016 continueraient d'être applicables, à l'exception de celle requérant que l'utilisation de l'excédent d'actif pour acquitter la valeur des engagements supplémentaires résultant d'une modification s'inscrive dans une perspective d'équité entre le groupe des participants actifs et celui des participants non actifs et

bénéficiaires, puisque cette dernière exigence semble présentement décourager toute initiative en ce sens par crainte de poursuite judiciaire.

- De cette façon :

    - Les participants d'un régime de retraite, dans lequel les clauses d'attribution d'excédent d'actif déjà existantes sont très claires et en faveur de l'employeur, ne seraient pas tentés de s'opposer à la confirmation de l'évidence afin de bénéficier et cristalliser la présomption de partage égal. En outre, il n'y a aucune conséquence négative possible pour les participants inactifs et les bénéficiaires relativement à un rejet des propositions de l'employeur.

    - Les employeurs qui se sont déjà prévalus du mécanisme existant de confirmation de certains de leurs droits quant à l'affectation de l'excédent d'actif pourront continuer à s'en prévaloir.

    - Les employeurs qui préfèrent que l'attribution de l'excédent d'actif en cas de terminaison de régime soit subordonnée à une entente à intervenir avec les participants et bénéficiaires ou à l'arbitrage, pourront aussi continuer à se prévaloir de ce mécanisme,

Enfin, advenant que l'imposition d'une date butoir soit impérative, nous recommandons de la repousser dans tous les cas d'au moins un an afin que l'employeur ait plus de latitude pour faire modifier ou confirmer les clauses d'attribution de l'excédent d'actif, ou, minimalement, que cette date butoir soit repoussée, selon le cas, afin de s'adapter aux cycles de renouvellement des conventions collectives. Cette dernière approche, qui a déjà été utilisée à quelques reprises dans le passé, est essentielle afin de mitiger l'impact qu'ont les divers changements législatifs sur les relations de travail,

Les sommes pouvant faire l'objet d'une comptabilisation selon l'article 42.2

En outre, à défaut d'attribuer de plein droit l'excédent d'actif à l'employeur, nous recommandons également que les mesures suivantes soient prises à l'égard des sommes comptabilisées selon l'article 42.2 :

- Qu'à l'instar de leur traitement lorsque le régime est en vigueur, les sommes comptabilisées selon l'article 42.2 soient également octroyées en priorité à l'employeur en cas de terminaison de régime;

- Que la priorité qui est octroyée à l'employeur quant à l'utilisation des sommes comptabilisées selon l'article 42.2 ne soit pas limitée au montant des cotisations patronales d'exercice avant de devoir attribuer le solde d'excédent d'actif selon ce que prévoit le régime; cette priorité devrait être valable quant à l'entièreté des sommes comptabilisées selon l'article 42.2;

- Que les cotisations d'exercice de stabilisation, si elles sont maintenues, soient incluses dans les sommes comptabilisées selon l'article 42.2; et

- Que les cotisations d'équilibre versées en excédent du montant minimal requis depuis le 1er janvier 2009, date d'entrée en vigueur des premières mesures d'allègement temporaires relatives au financement des régimes de retraite du secteur privé, devraient également faire partie des sommes pouvant être comptabilisées selon l'article 42.2, compte tenu de tout congé de cotisations pris depuis, le cas échéant. Cette mesure reconnaîtrait l'effort additionnel fait par certains répondants de régimes de retraite afin de mieux sécuriser les prestations acquises des participants de leurs régimes.

Ces rajustements permettraient de mitiger les effets dus à l'asymétrie du risque.

Les limites au montant d'excédent d'actif pouvant être utilisé

Enfin, nous recommandons d'abolir la limite de 20 % applicable au solde d'excédent d'actif pouvant être affecté par exercice financier. En effet, les limites applicables au montant maximal d'excédent d'actif pouvant être utilisé (le moindre entre l'actif du régime déterminé selon l'approche de capitalisation qui excède son passif ajouté à la valeur du niveau visé de la provision de stabilisation majoré de cinq points de pourcentage, et celui déterminé selon l'approche de solvabilité qui excède 105% de son passif) nous apparaissent suffisantes pour garantir un coussin de sécurité adéquat.

3.3 – Lettres de crédit

Toujours dans un objectif de flexibilité, de stabilité et de prédictibilité des cotisations requises par les répondants de régimes de retraite, nous reconnaissons la valeur qu'offrent les lettres de crédit. Elles offrent aux employeurs la possibilité de gérer activement les cotisations remises en cas de conditions financières défavorables au régime de retraite tout en tenant compte de façon efficace de l'enjeu d'asymétrie d'attribution de l'excédent d'actif entre les participants et l'employeur. Comme les lettres de crédit sont soutenues par de solides institutions financières canadiennes, il s'agit d'une approche très sécuritaire qui, malgré le fait qu'elles ne génèrent pas de rendement des placements, ne sont pas sujettes aux pertes liées aux placements. Ainsi, nous accueillons favorablement leur reconduction dans le projet de loi nº 57.

- Pour les raisons mentionnées ci-haut, nous croyons que l'utilisation des lettres de crédit devrait être étendue et permettre la couverture de toutes les cotisations d'équilibre liées à des prestations accumulées ou servant à constituer la marge de stabilisation. Ainsi, nous croyons que la permission de souscrire et de reconnaître des lettres de crédit dans le provisionnement des régimes de retraite PD devrait être étendue aux cotisations d'équilibre technique ainsi qu'aux cotisations d'exercice de stabilisation, et non seulement aux cotisations d'équilibre de stabilisation.

- Aux fins des évaluations actuarielles, nous ne croyons pas que la reconnaissance des lettres de crédit déjà souscrites devraient être limitée dans l'actif du régime; elles font partie des actifs à la disposition du régime et s'il y avait défaut de paiement, les institutions financières fourniraient les fonds requis en vertu de la lettre de crédit. Cette approche simplifierait définitivement le processus d'évaluation et fournirait une idée plus réaliste des actifs disponibles en cas de défaut de l'employeur lors de la terminaison du régime.

- Dans le même ordre d'idées, lorsque la limite de 15 % du passif est atteinte, nous croyons que l'employeur ne devrait pas être obligé de rembourser toute lettre de crédit en excédent de la limite imposée.

- Nous croyons que le plafond applicable à l'utilisation d'une lettre de crédit devrait être haussé, voire éliminé, comme c'est le cas en Alberta.

Enfin, le projet de loi no 57 ne semble pas adresser l'annulation des lettres de crédit en cas d'excédent d'actif. Selon nous, l'élimination des lettres de crédit devrait être la priorité absolue de l'utilisation de l'excédent d'actif (et non les congés de cotisations sous la comptabilité particulière couverte à l'article 42.2). L'élimination des lettres de crédit en vertu de ce processus ne devrait pas réduire les sommes reconnues en vertu de l'article 42.2. Comme les lettres de crédit sont généralement utilisées afin de se protéger des hausses temporaires du niveau de provisionnement requis du régime de retraite, il semble que la suite logique est qu'en cas d'excédent d'actif au-dessus des niveaux requis par le projet de loi no 57, la première utilisation de l'excédent d'actif devrait être l'annulation de ces lettres de crédit. En d'autres mots, nous croyons qu'avant de pouvoir prendre un congé de cotisations, un employeur devrait annuler les lettres de crédit reconnues dans l'actif du régime (qui ont permis de déterminer la position d'excédent d'actif).

3.4 – Administration

Prestation additionnelle

Nous accueillons favorablement l'élimination rétroactive de la prestation additionnelle. Par contre, tel que mentionné précédemment à la section portant sur la modification des clauses d'attribution d'excédent d'actif, cette élimination devrait être permise lors de la période de négociation qui suit la fin d'une convention collective déjà échue le, ou qui prend fin pour la première fois après le 31 décembre 2015 afin de s'adapter aux cycles de renouvellement des conventions collectives.

Aussi, pour éviter les complications principalement dues à l'incompatibilité de la prestation additionnelle avec les règles fiscales, certains répondants ont préféré véritablement octroyer aux rentes différées de l'indexation avant la retraite en lieu et place de la prestation additionnelle. Par équité envers ces répondants, le projet de loi nº 57 devrait également prévoir l'élimination rétroactive de l'indexation avant la retraite des rentes différées qui aurait été octroyée lors des modifications requises afin de rendre les textes de régimes conformes au projet de loi 102 sanctionné le 5 décembre 2000.

Paiements forfaitaires

Nous reconnaissons le caractère innovateur et audacieux de limiter au degré de solvabilité du régime le montant du règlement de la valeur finale qu'un participant ou un bénéficiaire, qui a la possibilité de demander que ses droits en rente soient maintenus dans le régime, peut transférer hors d'un régime PD. Cela a pour effet de rappeler à tous les intervenants de l'industrie que le but premier d'un régime PD est de livrer et verser des droits en rente et non des droits en capital.

Par contre, certaines précisions mériteraient d'être apportées au projet de loi nº 57 ou à la réglementation afin d'assurer une application saine et surtout cohérente de ce nouveau concept, telles que :

- Comment sera appliqué ce nouveau concept aux prestations de décès avant la retraite? Tandis qu'il sera possible pour un régime, afin de se prévaloir de cette nouvelle règle, de fournir une rente différée ou immédiate d'égale valeur au conjoint survivant, il sera fiscalement impossible de le faire si l'ayant droit n'est ni le conjoint ni une personne à la charge du participant. Cet ayant droit sera-t-il avantagé par rapport à un conjoint ou au participant lui-même, faute de pouvoir légalement lui appliquer cette nouvelle règle?

- Dans le même ordre d'idées, comment sera appliqué ce nouveau concept aux cessions de droits à la suite d'une rupture conjugale, aux saisies pour dette alimentaire ou aux saisies pour dette fiscale effectuées par le gouvernement fédéral? Tandis qu'il sera possible, bien que conceptuellement moins justifié, de permettre au conjoint bénéficiaire d'une cession de droits d'opter pour une rente différée ou immédiate rendant ainsi cette nouvelle règle applicable à sa situation, il sera impossible de le faire dans les cas de saisies. Est-ce une conséquence souhaitable?

- Advenant que le répondant du régime soit obligé ou opte volontairement pour l'acquittement intégral des valeurs de transfert, comment sera gérée la somme qui devra potentiellement être versée par le répondant à la caisse du régime afin que le solde des droits soit capitalisé et que le régime soit en mesure de le payer au participant? Les cotisations ainsi versées par le répondant envers ces déficits de transfert devraient, pour des raisons d'équité et de cohérence, faire partie des sommes pouvant être comptabilisées selon l'article 42.2. En outre, l'occasion est belle de dissiper la confusion qui règne autour de l'obligation qu'aurait ou non le répondant du régime de verser une telle somme dans un régime qui est devenu, dans l'intervalle, pleinement capitalisé.

3.5 – Achats de rentes

Nous accueillons favorablement le concept qu'advenant l'achat de rentes auprès d'une compagnie d'assurances par un administrateur pour acquitter les droits d'un participant à un régime PD, ces droits seraient pleinement acquittés, ce qui permettra d'alléger le fardeau des employeurs tout en leur permettant une meilleure gestion des risques des régimes de retraite. Nous comprenons par ailleurs la volonté que la pratique d'achats de rente soit encadrée par une politique afin d'assurer une gouvernance et un approche administrative adéquates du processus. Enfin, nous sommes satisfaits qu'un partage d'excédent d'actif en cas de terminaison ne soit possible que si un achat de rentes avait eu lieu dans les trois années précédant la terminaison.

Toutefois, malgré le fait que l'esprit du projet de loi nº 57 semble respecter les préceptes énoncés ci-haut, nous croyons que certains éléments restent à clarifier.

- Par exemple, l'article 142.2 continue de préciser que l'actif et le passif de solvabilité doivent comprendre la valeur qui correspond aux droits dont un assureur garantit des remboursements ou prestations. Nous croyons que cet article devrait au minimum préciser qu'il exclut tout achat de rentes réalisé conformément à la section II.1.

- La définition des participants et bénéficiaires au régime devrait explicitement exclure les participants pour qui les droits au régime ont été pleinement acquittés conformément à la section II.1. Ceci aura un effet immédiat sur les consultations requises afin de modifier ou confirmer les règles de partage de surplus en cours et à la terminaison du régime prévues aux articles 146.1-146.5.

Nous croyons que la politique d'achat de rentes prévue à la section II.1, dont le contenu sera traité dans le règlement, devrait être une politique de l'employeur. Étant donné les répercussions financières possibles d'un achat de rentes sur le bilan d'un employeur, seul l'employeur devrait pouvoir décider du moment d'un achat de rentes constituant un règlement final de droits. Par ailleurs, l'administrateur du régime pourrait participer à la sélection de l'assureur et à la divulgation de l'achat de rentes aux participants du régime. Ainsi :

- Afin d'assurer un processus neutre et transparent, qui respecte la bonne gouvernance du régime, le processus d'achat de rentes devrait être la responsabilité du comité de retraite (sélection de l'assureur, sélections des participants affectés, etc.); ceci en respectant le cadre établi par la politique d'achat de rentes de l'employeur. Par ailleurs, le comité de retraite devrait pouvoir déléguer cette responsabilité.

- Toutefois, l'employeur devrait être responsable de toute décision ayant une conséquence financière importante ou un effet sur la gestion des risques du régime, notamment par rapport au processus d'achat de rentes. Ainsi l'employeur devrait avoir un contrôle sur quand un achat de rentes est effectué. Le comité ne pourrait pas procéder à un achat de rentes sans l'accord explicite de l'employer, comme c'est déjà le cas pour une modification à un régime – le comité peut émettre des suggestions, mais ne peut modifier un régime de retraite.

Nous croyons que les règles de transition au projet de loi nº 57 devraient prévoir le traitement des achats de rente qui ont eu lieu avant le 1er janvier 2016. Plusieurs employeurs ont procédé à des achats de rente par le passé afin de gérer les risques inhérents à leurs régimes de retraite. Un plein acquittement des droits de ces participants leur permettrait d'alléger leur fardeau administratif tout en respectant l'esprit du projet de loi nº 57. Du point de vue des participants, cela ajouterait à la sécurité de leurs prestations puisqu'ils ne seraient plus sujets à une réduction en cas de faillite de l'employeur (terminaison d'un régime en déficit). Il s'agit selon nous d'une situation gagnant-gagnant. Le comité de retraite devrait toutefois être avisé à l'avance de cette décision de l'employeur, et un avis de plein acquittement devrait être envoyé aux participants concernés.

Nous croyons aussi que le projet de loi nº 57 et son règlement devrait prendre en compte les différentes approches possibles relativement à un achat de rentes, en définissant des règles pour assurer leur plein acquittement :

- Un achat de rentes sans rachat des engagements (de type « buy-in ») devrait pouvoir être converti par un employeur en un achat avec rachat des engagements (de type « buy-out ») et ce, à tout moment, pourvu qu'il remplisse les conditions prévues à la politique d'achat de rentes, pour permettre le plein acquittement des prestations assurées.

- Dans le cadre d'un achat de rentes effectué en tranches (c'est-à-dire, prestations seulement partiellement assurées), les portions assurées devraient être pleinement acquittées; et lorsque l'ensemble des tranches auront été assurées, les prestataires ne seraient plus participants au régime de retraite.

Enfin, la Loi RCR devrait également être modifiée pour permettre des ajustements aux caractéristiques de rentes payables de régimes de retraite qui font en sorte qu'elles sont difficiles à assurer, et ce, même après le début de leur versement. Par exemple, les rentes indexées sont souvent difficiles à assurer (dans certains cas, le choix d'assureurs intéressés à soumissionner se limite à une ou deux compagnies et les prix sont très élevés). Le répondant du régime devrait pouvoir consulter les participants pour leur demander des ajustements aux prestations payables et ainsi les rendre plus faciles à administrer ou à assurer. La valeur des prestations devrait être maintenue, voir bonifiée, par suite d'un processus de confirmation et d'ajustement. Advenant le cas où moins de 30 % des participants ne s'opposent aux modifications proposées, les changements devraient être considérés comme immédiatement approuvés par tous les participants visés par le processus de consultation. Le processus de consultation ne devrait pas exiger un consentement individuel de tous les participants du régime, puisqu'un tel processus rendrait l'administration future du régime après la consultation très complexe. De cette façon, la sécurité des prestations payables de ces régimes serait améliorée.

3.6 – Évaluations actuarielles partielles

Nous accueillons favorablement la reconduction du concept d'évaluation actuarielle partielle dans le cadre du projet de loi nº 57. Il offrira aux employeurs la flexibilité de réduire les coûts administratifs liés aux évaluations actuarielles complètes dans le cas d'amélioration au régime ou de confirmer l'acquittement de cotisations patronales par l'affectation d'un excédent d'actif.

Toutefois, nous croyons que les certifications actuarielles requises sont indûment élevées par rapport à ce que devrait représenter une évaluation partielle, c'est-à-dire l'estimation raisonnable de ce que seraient les résultats d'une évaluation actuarielle complète. En ce moment, la loi RCR et le projet de loi nº 57 exigent que les résultats de l'évaluation partielle soient plus grands ou égaux que celui d'une évaluation complète. Par exemple, la loi RCR actuelle indique :

- S'il s'agit d'une évaluation actuarielle partielle, ce montant est égal aux montants indiqués dans une certification de l'actuaire attestant que, si une évaluation actuarielle complète était effectuée à la date de l'évaluation, elle permettrait l'établissement, conformément au troisième alinéa, de montants au moins égaux aux montants indiqués. – article 146.1, 4ème alinéa.

- S'il s'agit d'une évaluation actuarielle partielle, ce montant correspond au montant indiqué dans une certification de l'actuaire attestant que, si une évaluation actuarielle complète était effectuée à la date de l'évaluation, elle permettrait l'établissement, conformément au troisième alinéa, d'un montant maximum au moins égal au montant indiqué. – article 146.3.4, 4ème alinéa.

Les certifications actuarielles requises ne devraient pas renvoyer à ce que serait une évaluation actuarielle complète puisqu'il n'y a pas de moyen de connaître les résultats d'une évaluation complète sans en effectuer une, ce qui annule le concept d'une évaluation actuarielle partielle. Pour arriver à respecter la lettre de la loi, l'actuaire doit prendre des marges indues qui font en sorte qu'on s'éloigne de l'esprit même de la loi qui est d'alléger le fardeau administratif et de simplifier le traitement de congés de cotisations et d'améliorations aux régimes.

Conclusion

En conclusion, nous estimons que plusieurs mesures du projet de loi nº 57 aideront à atteindre l'objectif de stabilisation et de pérennisation des régimes PD. Toutefois, nous devons malheureusement constater que l'application technique de certaines de ces mesures aura pour effet de nuire au maintien et à la création de régimes de retraite.

En outre, nous tenons à souligner à nouveau que le principal obstacle à la pérennisation des régimes PD est sans l'ombre d'un doute l'asymétrie au niveau du financement. Il est impératif que l'entité qui supporte le risque en matière de financement, qui doit verser des cotisations additionnelles lorsque le régime est en déficit et qui est responsable du déficit à la terminaison du régime, puisse bénéficier de l'excédent d'actif lorsque la situation du régime est meilleure. Toute mesure autre que celle corrigeant ce vice de conception majeur produira toujours des effets limités quant à la pérennisation des régimes PD.

Nous sommes confiants que nos commentaires serviront à améliorer le projet de loi nº 57 afin qu'il optimise son apport aux régimes de retraite PD. Ainsi, nous souhaitons fournir tout le soutien nécessaire aux instances politiques aux fins de leur intégration au cadre législatif québécois.

Nous demeurons disponibles pour toute question ou commentaire.