CET - 016M
C.P. – P.L. 57
Régimes de
retraite à prestations
déterminées

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA 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

PRÉSENTÉ PAR :
PBI CONSEILLERS EN ACTUARIAT LTÉE

MONTRÉAL, LE 26 OCTOBRE 2015

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE ET PRÉSENTATION DE LA FIRME 1

MISE EN CONTEXTE 2

MEILLEURE PROTECTION DES DROITS DES PARTICIPANTS ET BÉNÉFICIAIRES 5

- **Adoption d'un fonds de garantie québécois** 5
- **Reconduction des dispositions relatives à l'administration provisoire par la Régie des rentes du Québec sur une base permanente** 6

COMMENTAIRES TECHNIQUES QUANT À CERTAINES MESURES PRÉVUES PAR LE PL57 8

- **Provision de stabilisation** 8
- **Cotisation d'exercice de stabilisation** 9
- **Clause banquier** 9
- **Excédent d'actifs** 11
- **Acquittement en fonction du niveau de solvabilité** 11
- **Lettres de crédit** 12
- **Achat des rentes** 12
- **Politique de financement** 13

CONCLUSION 14

PRÉAMBULE ET PRÉSENTATION DE LA FIRME

PBI Conseillers en actuariat ltée (« PBI ») tient à remercier la Commission de l'économie et du travail de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 57 (« PL57 »).

PBI est une firme de conseillers en actuariat spécialisée en matière de régimes de retraite, de régimes d'assurance collective et de gestion d'actif. Notre champ d'expertise se situe au niveau des services-conseils auprès de régimes de retraite à prestations déterminées, que ce soit pour la conception du régime, la production d'évaluations actuarielles, l'administration, les services en gestion de risques et d'actifs, ou encore la gouvernance.

Notre firme se démarque des autres, d'une part, par notre clientèle composée de syndicats, d'associations et de comités de retraite tant dans le secteur privé que dans le secteur municipal, et, d'autre part, par le développement de stratégies particulières de gestion de risques ayant permis à plusieurs de nos clients de maintenir leur régime de retraite solvable à ce jour, et ce, malgré les crises financières des dernières années. Notre clientèle compte 15 régimes à prestations déterminées (« PD ») du secteur privé pour lesquels les risques sont assumés entièrement par les participants, parmi lesquels trois des quatre régimes de retraite par financement salarial (« RRFS ») existant au Québec. Nous sommes également signataires des Principes pour l'investissement responsable (« PRI ») parrainés par l'ONU et partenaires de l'Institut sur la gouvernance des organisations publiques et privées (« IGOPP »).

Nous conseillons environ 50 comités de retraite/fiduciaires dans le secteur privé, de même que plus d'une centaine de syndicats et associations, et plusieurs employeurs dans le cadre de la conception et du financement de leur objectif-retraite[1]. Les actifs des régimes pour lesquels nous intervenons directement auprès des comités dépassent les 17 milliards de dollars.

[1] Le concept d'objectif-retraite vise à bâtir des régimes de retraite équitable en fonction des besoins propres à un groupe en particulier, en tenant compte spécifiquement du type de travail et du niveau de revenu.

MISE EN CONTEXTE

Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises au cours des dernières années lors de consultations tenues par des commissions parlementaires liées à la réforme du système de retraite au Québec, tous s'entendent sur l'importance de conserver les régimes à prestations déterminées (PD). Ceux-ci sont beaucoup plus efficaces que les régimes de type REER en raison de la mise en commun des principaux risques que supportent les participants, soit ceux du rendement sur le capital investi et de la longévité. Cela permet de verser des rentes 50 % plus élevées pour un même coût. Les régimes PD constituent non seulement le meilleur outil pour la planification et la sécurité de l'épargne-retraite des participants, mais aussi un outil puissant de gestion de main-d'œuvre pour les employeurs et un moteur important pour notre économie.

De façon générale, nous continuons à soutenir que le premier point sur lequel devrait se pencher le gouvernement est la couverture inadéquate des Québécois, au niveau des retraites. C'est pourquoi nous estimons qu'une bonification du Régime des rentes du Québec viendrait pallier ce problème. Cette approche réduirait aussi le poids relatif des régimes de retraite privés et serait bénéfique à l'ensemble de la population québécoise. Par exemple, selon les dernières informations diffusées, le gouvernement ontarien va toujours de l'avant dans le projet de mise en place d'un régime ontarien (« RPRO ») pour compléter les prestations offertes par le Régime de pension du Canada (« RPC ») pour ses travailleurs. Par contre, il n'est pas interdit de penser que, suite à l'élection d'un nouveau gouvernement libéral au niveau fédéral, la bonification du RPC, et par ricochet du Régime de rentes du Québec, sera replacée dans l'agenda politique. D'ailleurs, la première ministre ontarienne, madame Wynne, a laissé entendre sur certaines tribunes qu'elle abandonnerait le RPRO si le gouvernement fédéral allait de l'avant avec la bonification du RPC[2]. Une telle approche diminuerait fortement le risque associé aux régimes (en ce qui concerne la taille) tout en étant bénéfique à tous les travailleurs qui ont besoin d'une telle couverture et, à l'économie en général. Nous sommes optimistes quant à un éventuel retour à l'agenda de l'expansion du Régime de pension du Canada.

Au niveau des politiques générales, nous sommes également d'avis que les prestations de retraite devraient être mieux protégées contre les faillites d'entreprise, et c'est pourquoi nous recommandons au gouvernement provincial d'entamer des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'envisager l'adoption de mesures législatives visant à protéger les prestations non provisionnées, éventuellement en les traitant de la même manière que le sont les salaires non payés dans le cadre des procédures de faillite ou de restructuration.

Pour revenir plus spécifiquement au contenu du PL57, nous pensons que dans l'élaboration de cette révision des règles de financement applicables aux régimes de retraite du secteur privé, il faut donc, comme nous l'avons souligné dans l'ensemble de nos mémoires relatifs aux différentes réformes ayant eu lieu au Québec au cours des dernières années, garantir la survie des régimes de retraite PD et mettre en place un cadre législatif permettant de les développer et d'en assurer la saine gestion et la saine gouvernance. Nous considérons également qu'une plus grande flexibilité au niveau des règles de financement est plus que souhaitable, afin de permettre le financement créatif et sécuritaire des régimes de retraite.

Avant de détailler l'éventail de nos commentaires et suggestions, nous croyons utile de résumer sommairement les événements ayant mené aux problématiques actuelles.

[2] http://news.nationalpost.com/news/canada/canadian-politics/wynne-says-ontario-would-drop-pension-plan-if-a-federal-liberal-government-expands-cpp

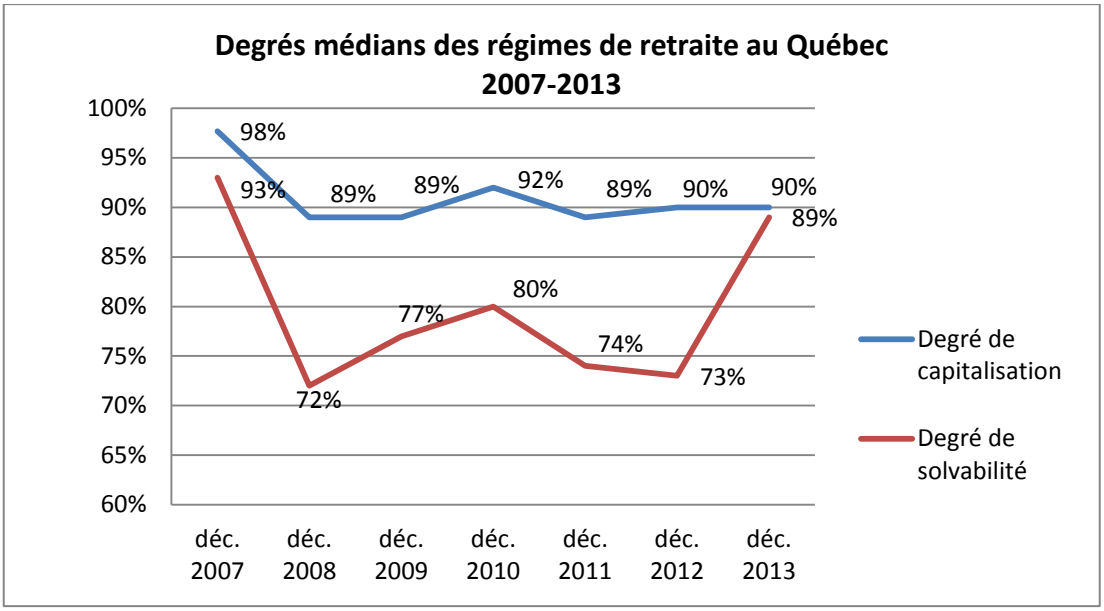
Selon nous, les problèmes de financement des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé trouvent leur source, du moins partiellement, dans :

1. Le financement inadéquat des objectifs-retraite;
2. L'absence de réserves suffisantes;
3. Une trop grande volatilité du financement selon l'approche de solvabilité.

L'une des mesures principales prévues par le PL57 est l'abolition du financement selon l'approche de solvabilité et vise clairement à répondre à la problématique n° 3. Pour mieux comprendre l'impact d'une telle abolition, il faut se rappeler les problèmes entraînés par le financement sur base de solvabilité.

Alors que l'évaluation actuarielle de capitalisation d'un régime de retraite suppose que celui-ci demeure en vigueur indéfiniment et établit les sommes additionnelles qui sont à verser pour combler tout déficit, le cas échéant, d'ici les 15 prochaines années, l'évaluation de la solvabilité d'un régime de retraite est celle qui simule le scénario d'une terminaison totale du régime à la date de l'évaluation actuarielle. Le financement selon la base de solvabilité sert alors à s'assurer que les paiements déjà prévus soient suffisants pour acquitter les droits des participants accumulés à la date de l'évaluation actuarielle et, dans le cas contraire, à faire en sorte que des sommes additionnelles soient versées pour combler le manque d'actif d'ici les cinq prochaines années (en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite actuelle, « Loi RCR »). Il s'agit donc d'un test de contrainte visant à forcer un financement accéléré d'un régime pour tenir compte du risque de sa terminaison réelle. Idéalement, la base de solvabilité ne doit pas entraîner une volatilité extrême au niveau du financement d'un régime et, par conséquent, des cotisations requises d'un promoteur aux fins de financer celui-ci. Or, une part importante des régimes ne sont pas solvables actuellement, ce qui est en partie dû au fait que des mesures temporaires d'allègement ont été mises en place et reconduites plusieurs fois au cours des dernières années, la base de financement de la Loi RCR étant jugée trop contraignante.

Le graphique ci-après présente l'évolution du bilan de solvabilité et de capitalisation du régime « moyen » au Québec entre 2007 et 2013 (comme les évaluations actuarielles au 31 décembre 2014 devaient être déposées à la Régie des rentes du Québec avant le 30 septembre dernier, il s'agit des chiffres les plus à jour publiquement connus).



(source : Régie des rentes du Québec – Présentation Clément D'Astous, IGOPP, novembre 2014)

Que peut-on en conclure? Les deux bases de calcul (capitalisation et solvabilité) ciblent deux objectifs différents. La base de capitalisation permet normalement le financement ordonné des engagements du régime en regardant à long terme, alors que la base de solvabilité actuelle donne des résultats entraînant une volatilité non souhaitée au niveau des cotisations requises.

De façon générale, nous ne sommes pas en désaccord avec l'abolition du financement sur base de solvabilité prévue dans le PL57, mais nous craignons qu'une telle mesure vienne grandement fragiliser les régimes de retraite du secteur privé. Ainsi, nous croyons que certains aménagements doivent être prévus en lien avec le PL57 afin d'assurer une meilleure protection des participants et des retraités de ces régimes, notamment en cas de terminaison de régime alors que l'employeur se trouve dans une situation financière précaire.

Bien que nous soyons parfaitement conscients que certains des aménagements proposés auront un coût pour les employeurs du secteur privé, nous estimons tout de même que leur fardeau financier se trouvera réduit par rapport à la situation qui prévaut actuellement, et ce, en raison du fait qu'ils n'auront plus à financer les régimes de retraite selon la base de solvabilité.

Nos principales propositions, qui se trouvent dans la section qui suit, ont été regroupées selon les deux thèmes suivants :

- Meilleure protection des droits des participants et bénéficiaires;
- Commentaires techniques quant à certaines mesures prévues par le PL57.

MEILLEURE PROTECTION DES DROITS DES PARTICIPANTS ET BÉNÉFICIAIRES

Adoption d'un fonds de garantie québécois

Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises au cours des commissions parlementaires tenues au Québec concernant la retraite, nous croyons qu'il serait intéressant de mettre sur pied un comité ayant pour mission de se pencher sur l'opportunité d'adopter un fonds de garantie au Québec, selon certaines conditions, similaire à celui qui est actuellement en place en Ontario.

D'ailleurs, bien qu'à notre connaissance aucun fonds de garantie n'ait été instauré au cours des dernières années et bien que nous nous souvenions tous de la situation catastrophique dans laquelle les régimes de retraite de Nortel se sont terminés en Ontario (situation catastrophique pour le Fonds de garantie ontarien en raison de laquelle le gouvernement a dû renflouer ledit fonds de 500 millions de dollars en 2010), le gouvernement ontarien, dans le cadre de ses récentes réformes, a tout de même décidé de maintenir celui-ci tout en modifiant ses paramètres (nous y reviendrons après). Le Ministère des Finances de l'Ontario a d'ailleurs fait préparer un rapport d'évaluation actuarielle relatif à la viabilité du Fonds de garantie[3] qui indiquait notamment que la base de cotisation devait augmenter d'environ 450 % afin d'en assurer la pérennité. Le gouvernement de l'Ontario a, de ce fait, modifié les paramètres du Fonds[4].

Suite à ces modifications, le dernier rapport d'états financiers du Fonds[5], en date du 31 mars 2015, montre que l'excédent s'élève actuellement à 372 M$. La situation financière des régimes s'étant fortement améliorée ces dernières années, les demandes de règlement ainsi que les cotisations sont moindres que par le passé et, à première vue, nous estimons que les changements apportés le 1er janvier 2012 sont fort probablement suffisants afin d'assurer une meilleure viabilité du Fonds, et ce, tout en essayant de limiter au maximum les probabilités que le gouvernement soit dans une situation où il devrait financer le Fonds (par exemple, s'il y avait faillite d'un régime de retraite déficitaire d'un employeur majeur du secteur privé).

D'ailleurs, l'OCDE a publié, en 2007, un document intitulé « Benefit Security Pension Fund Guarantee schemes » [6] où il est énoncé certains critères dont un fonds devrait tenir compte afin d'assurer son succès (traduction libre) :

- Couverture limitée des prestations;
- Prime établie en fonction du risque;
- Règles de financement qui assurent stabilité et précision;
- Gestion prudente des actifs et des passifs;
- Pouvoirs adéquats afin d'éviter que les répondants de régimes ne se servent de cette garantie pour se dégager de leur responsabilité envers leurs passifs actuariels.

[3] http://www.fin.gov.on.ca/fr/consultations/pension/pbgf_fullreport.pdf
[4] https://www.fsco.gov.on.ca/fr/pensions/pbgf/pages/2012pbgfchanges.aspx
[5] https://www.fsco.gov.on.ca/fr/pensions/pbgf/Documents/aoda-pbgf-2014-15-financial-statements.pdf
[6] http://www.oecd.org/pensions/insurance/37977335.pdf

Le Fonds de garantie ontarien semble d'ailleurs avoir été élaboré en tenant compte de ces principes. En résumé, l'OCDE est d'avis que « les fonds de garantie doivent être gérés d'une manière économiquement efficace, par le biais de l'établissement de primes appropriées. S'il s'avérait que celles-ci soient d'un coût prohibitif, le coût de garantir les prestations de retraite pourrait être réduit en combinant le tout à d'autres mesures de protection. Par contre, afin de s'assurer que le fonds fonctionne d'une manière efficace, les subventions ne devraient pas être accordées par les gouvernements et ce, tant implicitement qu'explicitement. »

En conclusion, il y aurait donc lieu, selon nous, de se questionner sur l'opportunité de mettre un tel fonds en place en établissant certains critères (maximum payable, régimes exemptés, cotisations minimales et maximales, etc.), surtout dans le contexte des changements qui sont envisagés par le PL57. Nous considérons que le succès ou l'échec de la mise en place d'un tel fonds de garantie réside clairement dans la manière dont celui-ci sera établi et qu'il serait erroné de simplement repousser cette option du revers de la main sans faire d'études de faisabilité plus approfondies. Nous souhaiterions grandement, le cas échéant, participer à un comité qui pourrait être mis en place pour étudier cette possibilité.

Reconduction des dispositions relatives à l'administration provisoire par la Régie des rentes du Québec sur une base permanente

Une autre option qu'il serait intéressant d'envisager via le PL57, subsidiairement à l'adoption d'un Fonds de garantie, serait de maintenir des modalités similaires à celles adoptées par le biais du projet de loi n° 1 en 2009 (dont le contenu se retrouve maintenant dans les articles 230.0.0.1 à 230.0.0.12 de la Loi RCR), soit de permettre à certains participants et bénéficiaires dont les droits ne pourront être acquittés que partiellement suite à une terminaison de régime ou un retrait d'employeur, de demander le paiement de leurs droits au moyen d'une rente servie par la Régie des rentes du Québec (« RRQ ») sur l'actif du régime. Le but du projet de loi n° 1 de 2009 était spécifiquement d'encadrer la situation des régimes qui se terminent dans une situation déficitaire suite à une faillite d'un employeur. Un des objectifs de ce projet de loi était d'en arriver à bonifier les rentes des retraités dans les années suivant la terminaison en donnant le mandat à la RRQ d'en gérer les investissements et l'administration pour une période pouvant aller jusqu'à 5 ans (période qui pouvait être prolongée d'une autre période de 5 ans). Dans plusieurs cas, une somme correspondant à la valeur des paiements d'équilibre non versés dans le cadre de l'application des mesures d'allègement passées était ajoutée aux rentes des retraités visés par l'administration de la RRQ. Au besoin, le gouvernement garantissait le paiement des rentes relevées au niveau incluant cette somme.

Compte tenu du retrait du financement des déficits de solvabilité dans le cadre de l'application du PL57, nous croyons que la situation potentielle des retraités de certains régimes est préoccupante. En effet, en fonction des réalités démographiques, des hypothèses actuarielles et des politiques de placement, il est possible que la cotisation totale devant être versée dans certains régimes diminue largement bien que ceux-ci soient en important déficit de solvabilité. Il est donc possible que certains régimes, particulièrement ceux n'acceptant pas les nouveaux participants, voient leur situation financière selon la base de solvabilité s'aggraver sans que des cotisations d'équilibre n'aient à être versées par l'employeur.

Bien que nous préconisions prioritairement l'implantation d'un Fonds de garantie, nous croyons que les objectifs visés par le projet de loi n° 1 de 2009 sont d'autant plus pertinents et que le mandat de la RRQ dans ces situations qui se limitait aux cas de faillites d'avant 2014 devrait être reconduit.

Même si l'intention n'est pas de demander au gouvernement de compléter la portion des rentes correspondant à l'insuffisance des sommes selon la base de solvabilité, nous estimons que le mandat devrait être de tenter de bonifier les rentes servies en permettant à la RRQ d'utiliser tous les moyens qu'elle juge appropriés pour y parvenir. Dans le cadre de l'application passée de ces dispositions, bien que des bonifications aux prestations aient réellement eu lieu, l'approche prise par la RRQ semblait être d'en arriver à payer le niveau de la rente payable au moment de la terminaison augmentée de la somme relative aux allègements, mais pas d'augmenter la rente au-delà de ce niveau. Le retrait du financement selon la base de solvabilité devrait être considéré comme un allègement pour les employeurs et une portion de la somme non versée devrait, de la même façon que pour les allègements passés, être garantie par le gouvernement. Le mandat de la RRQ à cet effet pourrait être automatiquement appliqué pour 10 ans et une analyse devrait être faite tous les deux ans afin de déterminer quel niveau de rente serait atteignable à ce moment selon les montants requis par les assureurs pour assurer les rentes servies. Ce niveau serait garanti par la suite et les rentes seraient immédiatement augmentées si possible. Si un fonds de garantie était aussi implanté, ce dernier pourrait permettre de compléter le paiement des rentes tout au long du mandat de la RRQ ainsi que par la suite.

En conclusion, nous jugeons qu'avec la mise en place d'un fonds de garantie et/ou l'adoption du projet de loi n° 1 de 2009 sur une base permanente, les exigences de financement découlant du bilan de solvabilité pourraient ainsi être retirées, tel que prévu par le PL57, tout en limitant la précarité des prestations promises aux participants en cas de faillite de l'employeur.

COMMENTAIRES TECHNIQUES QUANT À CERTAINES MESURES PRÉVUES PAR LE PL57

Provision de stabilisation

Le PL57 prévoit la constitution obligatoire d'une provision de stabilisation dont la taille variera en fonction de la politique de placement du régime de retraite et sera constituée par les gains actuariels éventuels et des cotisations d'exercice et d'équilibre.

Bien que le niveau de la provision de stabilisation requis en vertu du PL57 ne soit pas encore connu, car il sera prévu par règlement, nous comprenons que celui-ci pourrait découler d'un calcul semblable à celui introduit par le gouvernement de l'Alberta.

Si cela s'avère le cas, nous sommes plutôt favorables à cette approche dans la mesure où le niveau de risque des placements de la caisse est convenablement reflété dans le calcul du niveau de la provision de stabilisation requise. S'assurer qu'une provision de stabilisation adéquate soit constituée est d'autant plus important que les déficits sur base de solvabilité n'auront plus à être financés.

À ce titre, et contrairement à l'approche albertaine, nous préconisons que la règlementation définisse les placements qui n'entrent pas dans le calcul de la proportion de l'actif de la caisse servant à établir le niveau de la provision. Les placements exclus du calcul devraient se limiter aux titres à revenu fixe (ex. : obligations, hypothèques, dette d'infrastructure, marché monétaire). La provision de stabilisation requise découlerait donc, en fonction de la table à venir par règlement, de la proportion de la caisse qui n'est pas investie dans les placements ainsi prévus par règlement. En guise d'exemple, prenons une caisse qui serait investie comme suit :

Répartition des actifs de la caisse	
Obligations	25 %
Dette d'infrastructure	10 %
Immobilier direct	5 %
Actions canadiennes	35 %
Actions mondiales	17 %
Fiducie de placements immobiliers	8 %

Comme les placements exclus du calcul totaliseraient 35 % (les obligations 25 % et les placements en dette d'infrastructure 10 %), le niveau de provision requise serait défini par la proportion que les autres placements représentent dans la caisse, soit 65 %.

Cette approche, qui revient à définir ce qui n'entre pas dans la définition de titre à revenu variable, devrait permettre d'éviter que des régimes ou des promoteurs ne contournent les règles en utilisant des placements qui sont aussi risqués que des titres à revenus variables, mais qui n'entreraient pas dans la définition et ainsi, de diminuer la provision qui serait requise autrement. Nous pensons, entre autres, aux titres hybrides qui ont fait leur apparition sur le marché.

Cotisation d'exercice de stabilisation

Selon sa forme actuelle, le PL57 prévoit que la cotisation d'exercice de stabilisation s'ajoute à la cotisation d'exercice totale en fonction du niveau de la provision de stabilisation requis. Dans certains régimes, la cotisation d'exercice fait l'objet d'un partage de coût prédéfini entre l'employeur et les employés. Dans ces situations, à moins que l'entente en vigueur ne stipule que ce partage de coûts inclue aussi les cotisations d'équilibre (ce qui est plutôt rare), il serait important qu'une distinction claire entre la cotisation d'exercice et la cotisation d'exercice de stabilisation soit faite dans le PL57. En effet, les cotisations permettant de constituer la provision de stabilisation viennent, en quelque sorte, se substituer aux cotisations qui auraient autrement été versées pour financer les déficits sur base de solvabilité. Ainsi, dans un régime où l'entente en vigueur prévoit que l'employeur est responsable des déficits actuels, il nous paraît plus approprié que le PL57 prévoit que les cotisations d'exercice de stabilisation soient uniquement à la charge de l'employeur, à moins d'entente contraire entre les parties à cet effet.

Clause banquier

Remboursement des soldes accumulés

Plusieurs employeurs sont réticents à l'idée d'injecter des sommes en excédent des cotisations minimales dans les caisses de retraite compte tenu des limitations relatives à la possibilité de retrait ultérieur lorsque la situation de leur régime de retraite s'est améliorée. Les employeurs hésitent à combler plus rapidement les déficits des caisses de retraite même si des sommes sont disponibles à même leurs bilans financiers. Le PL57 vient partiellement régler cette problématique en imposant une comptabilisation particulière pour les sommes versées comme cotisations d'équilibre (la banque) et l'accumulation de celles-ci jusqu'à ce qu'un remboursement soit possible suite à l'atteinte de certains seuils.

En effet, lorsque le niveau de capitalisation du régime a atteint la cible de la provision de stabilisation augmentée de 5 %, et que le degré de solvabilité du régime atteint plus de 105 %, jusqu'à 20 % de l'excédent du moindre de ces seuils peut être retiré annuellement de la banque. Bien que nous soyons d'accord avec cette mesure qui pourrait favoriser l'accélération du versement de cotisations d'équilibre dans la caisse, nous croyons toutefois qu'un ajustement devrait être apporté au seuil lié au degré de solvabilité.

Ainsi, ce seuil pourrait être fonction d'un degré de solvabilité de plus de 110 %, plutôt que 105 %. Ce seuil, basé sur les fluctuations historiques de taux d'intérêt applicables aux évaluations de solvabilité et des rendements sous-jacents des catégories d'actifs dont le rendement dépend des taux d'intérêt, assurerait une meilleure sécurité des prestations. Toutefois, l'actuaire devrait certifier que les sommes sont toujours dans la caisse au moment de la décision visant à les retirer et qu'elles n'ont pas été effacées en raison des fluctuations des taux d'intérêt ou des rendements des marchés depuis la dernière évaluation actuarielle.

Afin de laisser libre cours à des ententes différentes de l'application pure de la Loi, les parties négociantes devraient être libres d'appliquer ou non la priorité d'application relative à la banque, et cette priorité ne devrait être applicable qu'à défaut d'entente entre les parties; entente qui pourrait, par exemple, prévoir l'application de certains objectifs retraite (une revalorisation de rentes salaires carrière sur une base salariale plus récente) avant le remboursement de la banque.

Finalement, étant donné que certains régimes prévoient un partage des déficits avec les participants, les cotisations d'équilibre versées par ceux-ci devraient aussi être considérées dans une banque distincte et éventuellement être utilisées afin de bonifier les prestations ou permettre un congé de cotisations salariales.

Clauses banquier existantes

Certains régimes de retraite prévoyaient déjà la présence d'une banque et des sommes y seront possiblement déjà comptabilisées, et ce, dès l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2015. Cependant, lors de l'implantation de ces banques, le remboursement de celles-ci n'était possible que par un congé de cotisations. Nous croyons que les retraits de ces sommes devraient être effectués en fonction des dispositions initialement prévues. Ainsi, comme la législation ne le permettait pas, aucun remboursement directement à l'employeur ne pourrait être effectué relativement aux sommes versées avant 2016 en vertu des clauses banquier passées.

Mesures d'allègement passées

Au fil des années, principalement depuis la crise financière de 2008, plusieurs mesures ont été mises en place afin de réduire les cotisations d'équilibre payables par les employeurs aux régimes de retraite. Bien que ces mesures fussent offertes à l'ensemble des employeurs dont les régimes sont visés par le PL57, certains ont choisi de verser les pleines cotisations dues à leurs régimes de retraite. Ces régimes se retrouvent donc dans une meilleure situation financière que ceux pour lesquels les employeurs ont profité des allègements.

Nous sommes défavorables à ce que les employeurs ayant versé des cotisations réduites puissent maintenant verser la valeur des cotisations correspondant aux allègements passés et que ces sommes soient considérées dans la banque. En bref, le législateur a déjà permis le report du versement de certaines sommes et ne devrait pas maintenant récompenser l'utilisation passée de ces mesures. Ces sommes doivent d'ailleurs faire l'objet d'un suivi depuis la première évaluation actuarielle suivant la crise financière de 2008 et sont donc facilement identifiables. Elles sont considérées lors de l'application du projet de loi n° 1 de 2009. Ainsi, ces régimes devraient avoir une banque négative au 1er janvier 2016, le solde correspondant aux sommes non versées accumulées depuis, en fonction du rendement de la caisse.

Excédent d'actifs

Le PL57 encadre aussi l'utilisation des excédents d'actifs aux fins d'améliorations et ne permet les utilisations que pour les excédents des mêmes seuils que ceux applicables à la banque. Étant donné qu'elles profitent directement aux participants et qu'elles ne nuisent donc pas à la sécurité de leurs prestations qui s'en trouvent bonifiées, les améliorations ou congés de cotisations salariales devraient être possibles pour tout excédent de la provision de stabilisation. Celles-ci devraient toutefois être équitables entre les participants et sujettes au processus prévu par la Loi RCR, telle qu'amendée par le PL57. Toutefois, toute somme versée dans un fonds dédié, équivalent à la provision de stabilisation, devrait, au-delà du niveau prévu de financement de ce fonds, pouvoir servir aux fins d'améliorations à l'usage exclusif des participants auxquels le fonds est dédié. L'application d'améliorations devrait être encadrée par la politique de financement qui est prescrite par le PL57.

Par exemple, si la provision de stabilisation d'un régime est de 15 %, qu'un fonds est présent dans le régime prévoyant à même ces excédents d'actif une amélioration des prestations des participants actifs depuis l'implantation de ce fonds et que, la cotisation à ce fonds est de 25 % de la cotisation d'exercice, toute somme accumulée dans ce fonds au-delà du seuil de 15 % devrait pouvoir servir à l'amélioration des prestations des participants ciblés par le fonds et non les autres participants. Toutefois, tout gain créé par les sommes qui sont hors du fonds pourrait alors servir à l'amélioration des prestations de l'ensemble des participants.

Il y aurait alors possibilité de créer un fonds dédié de la même façon qu'on peut se servir des fonds de stabilisation pour les régimes de retraite du secteur municipal à des fins de bonifications depuis la mise en place de la Loi 15 (Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal). Pour ces régimes, il est nécessaire qu'une somme correspondant au niveau de la provision pour écarts défavorables demeure dans le fonds, mais une disposition peut prévoir que l'excédent à ce niveau puisse servir à une indexation ou à une amélioration.

Acquittement en fonction du niveau de solvabilité

Le PL57 prévoit que les acquittements de prestation se feront en fonction du degré de solvabilité de la caisse, sujet à un maximum de 100 %, ce maximum pouvant être relevé ou retiré. Nous croyons que la possibilité de limiter le niveau maximal à 100 % devrait être retirée et que l'on devrait payer les droits en fonction du degré de solvabilité dans tous les cas, tel que déjà applicable aux RRFS ainsi qu'à certains régimes de retraite interentreprises. Chaque participant recevrait l'acquittement de sa prestation en fonction de la situation financière du régime et bénéficierait autant des excédents d'actifs qu'il serait pénalisé en cas de déficit. De plus, lorsque le régime est déficitaire, il devrait être possible pour l'employeur, s'il le souhaite, de payer dans la caisse l'équivalent de la somme manquante afin de garantir la totalité de la valeur de la prestation. Ce paiement pourrait être considéré dans la banque et donc être ultérieurement remboursé.

Lettres de crédit

Le PL57 prévoit que l'employeur peut se servir d'une lettre de crédit pour se libérer de son obligation des cotisations d'équilibre de stabilisation, mais que le montant total de toutes les lettres de crédit ne peut excéder 15 % du passif de capitalisation du régime.

Toutefois, pour éviter que le régime n'essuie des pertes liées à l'utilisation par l'employeur de cette option, et comme c'est déjà le cas en Ontario, nous croyons que le PL57 devrait être modifié pour prévoir que de l'intérêt en fonction du taux de l'évaluation de capitalisation devrait être payé à la caisse par l'employeur sur la partie du déficit qui est couvert par une lettre de crédit.

Achat des rentes

La Loi RCR permet déjà l'achat de rentes comme instrument de gestion du risque d'un régime de retraite. Les participants dont la rente était achetée demeuraient des participants du régime et étaient donc admissibles aux futurs excédents d'actifs et leurs rentes pouvaient être réduites en cas de faillite d'un employeur. Le PL57 vient enlever le statut de participant à ceux dont la rente a été achetée auprès d'un assureur.

Dans le cas d'un régime qui ne serait pas solvable, nous sommes d'avis qu'il est primordial d'imposer qu'une somme forfaitaire soit injectée par l'employeur afin que le degré de solvabilité du régime ne soit pas détérioré par l'achat de rentes. L'achat de rentes doit se faire à coût neutre pour la caisse de retraite de manière à ne pas désavantager les participants et bénéficiaires qui demeureront dans le régime.

Finalement, l'article 182.2 proposé au titre du PL57 prévoit qu'une partie de l'excédent d'actif retourne aux participants ayant bénéficié d'un achat de rente en cas de terminaison de régime dans les trois ans qui suivent. À première vue et sans analyse détaillée du raisonnement juridique qui pourrait être sous-jacent à ce droit, ce traitement nous apparaît inéquitable envers les participants qui restent dans le régime, car si le régime se termine en déficit durant cette même période (avec faillite de l'employeur), les droits des participants qui auraient bénéficié d'un achat de rente ne seraient pas touchés par une éventuelle réduction en vertu de la loi RCR. Nous nous questionnons simplement sur les raisons justifiant cet ajout et croyons qu'il serait pertinent d'analyser le tout avant son adoption.

Politique de financement

Nous sommes très satisfaits de constater que le PL57 prévoie que les régimes de retraite doivent se doter d'une politique de financement. Nous notons cependant qu'il précise uniquement que celle-ci devra répondre aux exigences qui seront prévues par règlement.

Il est à noter qu'un comité d'experts sur le rôle et la gouvernance des comités de retraite (mis sur pied par la Régie des rentes du Québec en 2005) avait formulé une recommandation semblable indiquant que la Loi RCR devrait prévoir l'obligation d'adopter une politique de provisionnement (ou de financement). Le comité d'experts du rapport D'Amours avait aussi fait cette même recommandation.

Par ailleurs, la nuance importante entre les deux comités d'experts est que le comité de 2005 (par opposition au comité du rapport D'Amours) n'avait pas conclu que cette politique relevait nécessairement et exclusivement de l'employeur : « à moins de dispositions contraires dans le régime ou dans la convention collective, c'est l'employeur qui doit adopter cette politique de provisionnement » (rapport du Comité d'experts, 2006). Il avait par ailleurs déterminé des situations où il reviendrait au comité de retraite d'adopter une telle politique de financement, notamment dans le cas des régimes où il y a un partage de risques.

Outre son objectif de guider l'actuaire dans ses choix de méthodes et d'hypothèses, le Comité d'experts de 2005 avait recommandé que la politique de financement précise dans quelle mesure celle-ci prend en considération un certain nombre de critères (ex. : sécurité des prestations, stabilité des cotisations et tolérance du promoteur aux fluctuations, équité intergénérationnelle). Dans le même esprit, on peut penser que des directives relativement au choix de marges pour écarts défavorables pourraient aussi être incluses dans le document.

Ces recommandations illustrent bien que l'élaboration d'une politique de financement ne doit pas se faire en vase clos, mais plutôt s'agencer aux politiques de placement et de prestations.

Nous sommes d'avis que les recommandations du Comité de 2005 devraient être prises en compte dans la rédaction du règlement spécifiant les modalités applicables à la politique de financement.

CONCLUSION

Bien que nous ne nous opposions pas à l'abolition du financement selon l'approche de solvabilité, nous croyons tout de même essentiel de prendre en compte le risque d'une terminaison de régime alors que le promoteur est en difficulté financière. À cet effet, nous proposons que les deux aménagements suivants soient considérés pour mieux protéger les droits des participants et bénéficiaires des régimes :

- Adoption d'un fonds de garantie québécois pour les régimes de retraite du secteur privé;
- Administration provisoire par la Régie des rentes du Québec (rendre permanentes les dispositions du projet de loi n° 1 de 2009).

Nos commentaires et suggestions touchent également certains aspects plus techniques, à savoir :

- Que le niveau de la provision de stabilisation requis soit défini pour tenir compte adéquatement du niveau de risque de la caisse;
- Que la cotisation d'exercice de stabilisation soit définie séparément de la cotisation d'exercice afin de tenir compte des régimes qui prévoient un partage de coût pour la cotisation d'exercice;
- Concernant les clauses banquiers et l'utilisation de l'excédent d'actif :
  - Que le seuil du degré de solvabilité soit relevé de 105 % à 110 % comme critère pour l'utilisation de l'excédent d'actif;
  - Qu'une certification soit requise à la date de l'utilisation de l'excédent pour éviter qu'une mauvaise performance des placements depuis la dernière l'évaluation actuarielle déposée auprès de la RRQ ne soit venue éliminer ou réduire cet excédent;
  - Que la loi ne fixe pas automatiquement la priorité d'utilisation de l'excédent pour permettre plus de latitude aux parties qui en auraient convenu autrement;
  - Qu'une banque distincte puisse être comptabilisée pour les cotisations d'équilibre des participants dans les régimes où ces derniers sont sujets à un partage de coût de cette nature;
  - Que les clauses banquiers existantes, qui ne permettaient pas que des sommes ne soient retirées de la caisse, soient comptabilisées séparément de la nouvelle clause banquier et qu'elles gardent cette particularité conformément à ce qui avait été initialement prévu pour ces clauses banquiers;
  - Que les cotisations d'équilibre qui n'ont pas été versées dans le passé en vertu des mesures d'allègement en vigueur soit comptabilisées en négatif dans la banque initiale au 1er janvier 2016;
  - Qu'une flexibilité additionnelle soit ajoutée pour qu'un congé de cotisations des participants puisse se faire en plus ou au lieu d'une amélioration de régime;
  - Qu'il soit possible pour un régime de créer un fonds dédié à l'amélioration des prestations pour une utilisation prioritaire des excédents.

- Que la loi permette à un régime d'acquitter en entier les droits du participant qui cesse sa participation active même si le régime n'est pas solvable à 100 % dans la mesure où le promoteur qui le décide ainsi verse immédiatement le solde requis pour financer la différence entre les droits payables en fonction du degré de solvabilité et 100 % des droits;
- Que les droits soient acquittés en fonction du degré de solvabilité même si celui-ci est supérieur à 100 % (retirer la notion d'acquittement maximal de 100 % du PL57);
- Que de l'intérêt en fonction du taux de l'évaluation de capitalisation soit payé à la caisse par le promoteur sur le montant de déficit couvert par une lettre de crédit;
- Que des ajustements soient faits aux dispositions relatives à l'achat de rentes pour que cette possibilité ne vienne pas détériorer la situation pour les participants qui demeurent dans le régime;
- Que la règlementation qui précisera le contenu de la politique de financement tienne compte de certaines recommandations qui avaient été faites par le comité d'experts sur le rôle et la gouvernance des comités de retraite (mis sur pied par la RRQ en 2005).

Nos commentaires et suggestions ciblent à la fois qu'une meilleure protection soit offerte aux participants en cas de terminaison de régime en situation de faillite d'entreprise ainsi qu'un équilibre soit maintenu entre les différentes entités participant au régime.

Nous sommes également d'avis que ces mesures pourraient permettre d'assurer une meilleure pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé déjà en place.

Cependant, nous demeurons perplexes quant à savoir si le PL57 favorisera la mise en place de nouveaux régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé à l'avenir. Nous persistons à croire que, pour se faire, il ne faut pas uniquement voir la réforme des régimes de retraite du secteur privé en vase clos, mais bien de regarder le système de retraite dans son ensemble; à cet effet, nous préconisons de combiner la réforme actuelle à la bonification du Régime de rentes du Québec actuellement en place.

Le tout respectueusement soumis par

PBI Conseillers en actuariat ltée
Le 26 Octobre 2015