

Le 7 août 2013

Commission des finances publiques
Direction des travaux parlementaires
1035, rue des Parlementaires | 3e étage, bureau 3.22
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Innover pour pérenniser le système de retraite – Un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. Les actuaires font appel à leurs connaissances spécialisées en mathématiques financières, en statistique et en théorie du risque pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les régimes de retraite, les organismes de réglementation, les institutions financières, les programmes sociaux et les particuliers. L'ICA adhère à ses principes directeurs, notamment le premier, qui consiste à faire passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres.

L'ICA est heureux de pouvoir vous faire part de ses commentaires concernant ce document et ainsi de participer à la discussion sociétale qui, espérons-le, aidera les décideurs à prendre les mesures visant à fournir un revenu de retraite adéquat aux travailleurs québécois.

L'ICA a choisi de reprendre la majorité des 21 recommandations et de présenter ses commentaires. Dans certains cas, nous présentons les conséquences de certains choix afin de contribuer à une prise de décision éclairée.

Nous espérons que nos commentaires vous seront utiles. Nous vous remercions de nous avoir permis d'exprimer notre point de vue, et nous demeurons à votre entière disposition pour répondre à vos questions ou vous fournir toute autre information.

Nous serons ravis de collaborer avec la Régie des rentes du Québec le moment venu.

Veuillez agréer l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le président de l'ICA,



Jacques Lafrance

Innover pour pérenniser le système de retraite

Un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois

Résumé des commentaires de l'Institut canadien des actuaires (ICA)

- Bien que l'approche de « capitalisation améliorée » proposée dans le rapport soit un compromis relativement simple entre les bases de continuité et de solvabilité utilisées présentement, l'ICA considère qu'une autre approche pourrait mieux répondre aux objectifs visés par le gouvernement une fois qu'ils auront été clairement établis.
- L'élimination du paiement des déficits de solvabilité augmenterait le risque de diminution de droits des participants de régimes dont la liquidation résulte d'une faillite de l'employeur.
- Un des objectifs visés devrait être de favoriser l'accélération volontaire par les employeurs de la capitalisation des régimes. Les mesures proposées par le Comité n'atteignent pas cet objectif.
- L'ICA désire collaborer à toute révision des règles sur les valeurs de transfert. Si le Québec décide d'adopter une base de calcul pour ces valeurs qui diffère de la base utilisée par les autres provinces, cela causerait certains inconvénients très irritants. Notamment, les participants québécois recevraient des valeurs inférieures à celles versées aux autres participants d'un même régime. Il faut viser le maintien d'une approche uniforme à l'échelle canadienne.
- Nous invitons la Régie des rentes du Québec à travailler avec l'ICA dans le but d'établir une nouvelle formule de provision pour écarts défavorables (PED) qui favoriserait une bonne gestion des risques.
- L'ICA appuie la proposition du Comité de permettre un remboursement à l'employeur, dans le cours d'existence d'un régime, si l'excédent d'actif excède la PED. Nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de limiter l'utilisation à 20 % de l'excédent si la PED est établie à un niveau approprié.
- Nous suggérons une hausse du plafond lié à l'utilisation de lettres de crédit compte tenu de la souplesse et du degré élevé de sécurité qu'elles procurent.
- Les règles actuelles de la loi concernant le traitement équitable sont contraignantes et ont malheureusement pour effet de décourager la bonification des prestations de retraite lorsqu'un régime est en situation d'excédent d'actif. Il faut revoir ces règles, voire même les éliminer.
- L'ICA appuie la proposition de permettre les régimes qui prévoient un partage des coûts entre l'employeur et les participants, tant au titre des services futurs et qu'au titre des déficits. Dans le cas de ces régimes, la loi ne doit pas obliger l'employeur à assumer seul le fardeau du déficit à la liquidation du régime. On devrait plutôt obliger le texte du régime à définir clairement les modalités relatives à un tel déficit.
- L'ICA encourage le gouvernement à rapidement adopter un cadre réglementaire simple et souple qui autorisera également la mise en œuvre de régimes de retraite à prestations cibles.
- L'ICA est favorable à la proposition de permettre l'acquittement des rentes d'un régime en cours d'existence au moyen de l'achat de rentes assurées. Dans le cas où l'employeur est responsable de la capitalisation, cette décision devrait lui revenir.
- En ce qui a trait aux régimes interentreprises, la loi devrait obliger l'acquittement des droits des participants visés par un retrait d'employeur. Les employeurs participant à un tel régime ne doivent plus être tenus de verser des cotisations pour des participants qui n'étaient pas à leur emploi.
- Les règles de la loi relatives à l'âge de la retraite normale et au premier âge auquel un régime doit offrir le début du service de la rente doivent être assouplies et modernisées.
- Si le gouvernement va de l'avant avec la rente longévité, une gouvernance rigoureuse et une coordination pancanadienne de ce programme sont importantes. Le gouvernement devrait viser une meilleure adaptation de la rente longévité à la population à faible revenu.
- L'ICA appuie la proposition de permettre le versement de prestations variables à même un régime à cotisations déterminées.

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires présenté à la Commission des finances publiques du Québec

L'Institut canadien des actuaires (ICA) a examiné en profondeur le volumineux rapport rédigé par le Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois. Nous présentons nos commentaires à l'égard de la plupart des recommandations.

Recommandation 1

Le comité d'experts recommande l'établissement d'une rente longévité, au bénéfice de tous les travailleurs québécois, totalement capitalisée et définie en se rapprochant de la vérité des coûts.

- **Tous les travailleurs bénéficieraient, à partir de 75 ans, d'une rente à prestations déterminées. La promesse serait définie de façon réaliste.**
- **Comme le Régime de rentes du Québec, la rente longévité serait administrée par la Régie des rentes du Québec, avec une gouvernance inspirée du modèle de la Régie (conseil d'administration de la Régie), et les actifs gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec.**
 - **La gouvernance de la rente longévité comprendrait l'adoption d'une politique de gestion des risques, incluant une politique de financement, une politique de placement et une politique de prestations.**
 - **Le conseil d'administration aurait dorénavant le pouvoir de définir les cotisations, l'indexation des prestations et le niveau de la rente, et ainsi d'agir pour rétablir le financement, s'il y a lieu, dans le cadre des mécanismes prévus par la Loi. Le conseil d'administration ne pourrait cependant modifier l'âge du début de versement des prestations, soit 75 ans.**
- **Son financement serait assuré par des cotisations provenant des employeurs et des employés. À la différence du Régime de rentes du Québec, la rente longévité serait entièrement capitalisée, de façon à assurer une équité intergénérationnelle. Dès la mise en place de la rente longévité, les prestations seraient accumulées graduellement, à un rythme correspondant au versement des cotisations la finançant.**
- **Les cotisations tiendraient compte de la constitution d'une marge de manœuvre, pour en assurer la pérennité. La mise en place pourrait être graduelle sur cinq ans, afin de minimiser l'impact du financement de la rente longévité sur les entreprises et sur les travailleurs.**
- **Les régimes de retraite à prestations déterminées pourraient être coordonnés avec la rente longévité, à partir de 75 ans et jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles. Le comité d'experts recommande que cette coordination soit une option dans les régimes dont l'employeur est privé, mais qu'elle s'applique obligatoirement pour les régimes dont l'employeur est public.**

En ce qui concerne le traitement fiscal de la rente longévité, le comité d'experts recommande qu'il soit identique à celui du Régime de rentes du Québec, à l'exception du crédit d'impôt du Québec, qui devrait être un crédit d'impôt explicite. Tout comme pour le Régime de rentes du Québec, l'accumulation des prestations de la rente longévité ne devrait pas entrer dans le calcul du facteur d'équivalence.

L'établissement d'une rente de longévité constitue un concept intéressant, tout particulièrement pour les travailleurs autonomes et les petites et moyennes entreprises (PME) n'ayant pas mis en place de régime de retraite à prestations déterminées à l'intention de leurs employés. Il faut se rappeler qu'une majorité de travailleurs n'épargnent pas suffisamment en vue de leur retraite et que le Programme de la sécurité de la vieillesse (PSV) fédéral s'érodera au fil des ans si aucune modification n'y est apportée.

Par ailleurs, il importe d'avoir à l'esprit que l'État prendra en charge une très large partie du risque de longévité, non seulement en matière de retraite, mais aussi dans le domaine de la santé, soit les deux secteurs les plus sévèrement touchés par le vieillissement de la population. Il s'agit d'un enjeu très important considérant non seulement le vieillissement important que connaîtra la population québécoise au cours des prochaines décennies, mais aussi l'état de nos finances publiques. Dans ce contexte, il importe d'appliquer des normes de financement et de gouvernance très rigoureuses à toute nouvelle rente d'État.

Ainsi, nous appuyons la proposition du Comité de financer la rente longévité sur base de pleine capitalisation. L'ICA souscrit également au fait d'accorder les prestations sur la base des cotisations versées plutôt que d'accorder des prestations significatives aux gens plus âgés n'ayant cotisé que pour les quelques premières années, comme cela s'est fait lors de la mise en place du Régime de rentes du Québec (RRQ). La rente longévité se devrait donc d'être financée sur des bases distinctes du RRQ avec la préoccupation d'éviter de reporter une partie du coût sur les générations futures.

Nous sommes préoccupés par le système de gouvernance suggéré, soit une gouvernance inspirée du modèle du RRQ où la politique de placement est confiée à la Régie des rentes et la gestion des placements est confiée à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Dans le domaine financier, le bon sens aussi bien que les théories évoluées commandent de ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier. Il serait prudent d'adopter une approche assurant une grande diversification vu l'ampleur des fonds à gérer.

Une gouvernance rigoureuse de la rente longévité est d'autant plus importante qu'il s'agit d'une rente s'apparentant à un régime de retraite à prestations cibles encadré non seulement par une politique de placement, mais également par une politique de financement et une politique de prestations (l'indexation de la rente, le niveau des prestations et peut-être des cotisations seront appelés à varier au fil des ans afin d'assurer une saine capitalisation).

Nous suggérons donc d'examiner d'autres systèmes de gouvernance, non seulement ce qui se fait aux Pays-Bas en regard des placements, du financement et des prestations, mais aussi plus près de nous en regard de la gestion des placements, en tirant des leçons de l'expérience ontarienne ou fédérale, des administrations qui ont su mettre en place un certain nombre de grands fonds publics.

Un tel renforcement de la gouvernance n'invalide pas les possibilités de prise en charge des aspects opérationnels de la gestion de la rente longévité par la Régie des rentes. En fait, une gouvernance appropriée contribuerait à s'assurer d'une administration efficace par la Régie. Aussi, il va de soi qu'une saine gouvernance commande que le gouvernement ne puisse puiser à même l'excédent de la caisse.

Les dispositions proposées pour la rente longévité soulèvent certaines questions, notamment en regard des personnes à faible revenu. À la lecture du rapport, on constate que sur la base des données de 2008, le taux de remplacement brut des régimes de retraite publics est de 81,6 % pour un salaire égal à la moitié du salaire moyen. Notre système assure donc une bonne

protection aux personnes touchant un revenu de travail inférieur à la moyenne et il s'agit là d'un point fort de notre système de retraite. Il faut donc se poser la question à savoir s'il est nécessaire d'ajouter un autre régime de revenu de retraite, comme la rente longévité, pour les personnes à faible revenu. Toutefois, tel qu'indiqué dans le rapport, l'introduction de la rente longévité compensera la « baisse relative » de la PSV et du Supplément de revenu garanti (SRG) dans le futur. En outre, si les dispositions du programme du SRG ne sont pas modifiées, l'introduction de la rente longévité se traduira, pour nombre de personnes à faible revenu, par une réduction du SRG ce qui diminue donc l'effet financier net de la rente longévité. Il serait donc souhaitable que l'introduction de la rente longévité s'accompagne d'une révision du programme du SRG.

Un autre point à prendre en compte est celui de la compétitivité des entreprises québécoises par rapport à celles des autres provinces si le Québec est la seule province à aller de l'avant avec la rente longévité. Aussi, la population québécoise se privera de sommes très importantes au niveau du SRG si les dispositions du programme du SRG ne sont pas modifiées.

L'Institut canadien des actuaires considère donc que si le gouvernement va de l'avant avec la rente longévité :

- Le mode de gouvernance proposé devrait être revu.
- L'introduction de la rente longévité devrait faire l'objet de discussions au niveau pancanadien, d'autant plus que des discussions sur l'avenir du système de retraite font actuellement l'objet de discussions entre les ministres des Finances.
- Une coordination pancanadienne serait d'autant plus importante que la mise en œuvre de la rente longévité entraînerait une coordination des prestations versées par des régimes complémentaires de retraite qui, pour bon nombre d'entre eux, comptent des travailleurs au Québec et dans d'autres provinces.
- Le gouvernement devrait viser une meilleure adaptation de la rente longévité à la population à faible revenu. Diverses avenues devraient être étudiées afin d'en optimiser les résultats pour ce segment de la population, par exemple :
 - Convaincre le gouvernement fédéral d'exclure la rente longévité des revenus considérés aux fins du calcul du SRG, comme cela se produit en regard des retraits d'un compte d'épargne libre d'impôt (CELI).
 - L'exclusion des revenus en dessous d'un certain seuil lors de l'établissement de la cotisation.
 - L'exclusion des revenus en dessous d'un certain seuil, tant au niveau de l'établissement de la cotisation que de la prestation.
- Le niveau de revenus visé par la rente longévité pourrait également être haussé pour atteindre le salaire maximal assurable au titre de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (CSST), soit 67 500 \$ en 2013, et répondre ainsi aux besoins d'une clientèle plus large.
- Enfin, pour conserver la nature de ce nouveau programme qui est une « assurance » contre la longévité et non un programme de retraite en soi, la diminution, voire même l'élimination, de la prestation de décès correspondant à cinq années de prestations pourrait être considérée.

Recommandation 2

Le comité souscrit à la décision du gouvernement d'ajuster le facteur d'ajustement pour inciter au report de l'âge de prise de la retraite. Ces ajustements sont en cours d'application.

Le comité recommande par ailleurs que le Régime de rentes du Québec soit adapté afin de faire en sorte que tous les gains de travail après 60 ans inférieurs à la moyenne des gains en carrière n'affectent pas à la baisse le niveau de la rente de retraite et ainsi mettre fin aux effets non intentionnels de la règle applicable aux revenus de travail gagnés après l'âge de 60 ans.

Le comité d'experts recommande d'imposer une nouvelle règle obligeant à capitaliser à 100 % toute amélioration future apportée au régime.

L'ICA est d'accord avec cette recommandation, d'autant plus que l'exigence proposée de capitaliser à 100 % toute amélioration future au régime est déjà présente au niveau du Régime de pensions du Canada.

Recommandation 3

Le comité d'experts recommande que tous les régimes de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec soient assujettis à des règles de financement identiques.

Cette recommandation s'applique donc aux régimes dont l'employeur est privé ainsi qu'aux régimes dont l'employeur est public – y compris, dans ce dernier cas, les régimes de retraite soustraits actuellement à la règle de solvabilité, soit notamment ceux des secteurs municipal et universitaire.

Ces règles de financement concerneraient les services passés comme les services futurs.

La décision d'appliquer ou non des règles de financement différentes à divers types de régimes de retraite dépend des objectifs qui sont visés. L'objectif de l'évaluation de solvabilité est d'augmenter la sécurité des participants en cas de terminaison du régime dans un contexte où l'employeur serait insolvable. Depuis quelques années, une exemption de l'évaluation sur base de solvabilité avait été accordée aux employeurs du secteur public puisque l'objectif visé par cette base d'évaluation n'était pas jugé critique dans le cas de tels employeurs, étant donné la présomption de leur existence pérenne, contrairement aux employeurs du secteur privé qui eux pourraient cesser leurs opérations. Si, à l'avenir, il n'existe plus d'exigence de financer la solvabilité actuelle dans le secteur privé, il faudrait considérer les objectifs visés par la nouvelle base de capitalisation améliorée, puis se demander s'il existe des différences parmi les employeurs de différents secteurs d'activité qui pourraient justifier que les règles d'évaluation diffèrent entre eux.

Mais si l'on conclut que des règles différentes ne sont plus justifiées entre le secteur privé et le secteur public, il y aurait lieu de se questionner également à savoir s'il devrait exister des règles différentes pour les régimes qui ne sont pas présentement assujettis à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (RCR), notamment les régimes comme le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et celui de la Sûreté du Québec (SQ).

Par ailleurs, il faut bien reconnaître que si les régimes du secteur public devaient dorénavant basculer à la nouvelle méthode dite de « capitalisation améliorée », ils pourraient subir des hausses de cotisations substantielles. Ces cotisations supplémentaires seraient vraisemblablement

transférées aux contribuables par des hausses de taxes ou de tarifs ou encore des diminutions de services. Étant donné que le niveau de cotisations requises pour amortir le déficit, s'il y a lieu, est déterminé d'après le calcul de la valeur des rentes accumulées (c.-à-d. le passif pour service passé), il serait possible pour le législateur de déterminer s'il y a lieu d'établir les cotisations d'une façon différente pendant une certaine période de transition pour les secteurs public et privé. Par exemple, si le secteur privé devait financer un déficit sur une période de 15 ans au moment de l'adoption des nouvelles règles, avec une transition graduelle vers une période de 10 ans, peut-être que le secteur public pourrait utiliser une période plus longue au moment de l'adoption et avoir une transition différente. Ainsi, tous les régimes utiliseraient une même méthode d'évaluation et s'approcheraient graduellement d'une méthode d'amortissement similaire, mais à un rythme différent. Cela aiderait grandement à mettre fin avec moins de heurts à la décision antérieure d'exempter un seul secteur du financement sur la base de solvabilité.

Recommandation 4

Le comité d'experts recommande que tous les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec soient évalués selon une règle dite de « capitalisation améliorée », afin de se rapprocher de la réalité financière par rapport à la méthode de capitalisation actuelle.

La règle de la capitalisation serait améliorée grâce à l'utilisation de nouvelles règles pour la définition du taux d'actualisation.

- **Pour les retraités actuels, un taux d'actualisation unique serait déterminé par référence aux taux de rendement, à la date d'évaluation, des titres du marché des obligations d'entreprise de haute qualité dont les flux de trésorerie correspondent à l'échelonnement et au moment des versements prévus au titre des prestations.**
- **Pour les participants actifs, le taux d'actualisation applicable après la retraite serait le taux d'actualisation utilisé pour le groupe des retraités.**
- **Pendant la période de travail ou différée, soit avant la mise en paiement de la rente, le taux d'actualisation devrait tenir compte du rendement prévu de l'ensemble des investissements du régime, comprenant tous les investissements des comptes distincts, le cas échéant, en référence à la recommandation 12, selon les placements actuels et la ou les politiques de placement prévues.**

La règle s'appliquerait pour les services passés comme pour les services futurs.

La règle de la « capitalisation améliorée » servirait à établir la cotisation pour les services courants ainsi que le déficit de capitalisation, le seul dorénavant à devoir être financé.

- **Un déficit serait amorti sur une période de 15 ans, ramenée graduellement à 10 ans durant les cinq années suivant la mise en place de la règle.**
- **Les déficits et les paiements d'amortissements en résultant seraient consolidés chaque année. Les paiements d'amortissement ne pourraient pas être réduits d'une année à l'autre, tant qu'il y a un solde au déficit.**
- **La valeur marchande de l'actif devrait être utilisée, en permettant un lissage sur une période maximale de trois ans.**

Comme actuellement, une évaluation actuarielle complète devrait être effectuée chaque année. L'évaluation pourrait être partielle si le régime est capitalisé à 100 %, et s'il est solvable à 100 %. Néanmoins, le régime devrait faire l'objet d'une évaluation complète tous

les trois ans. De plus, une évaluation actuarielle complète du régime selon les approches de la solvabilité et de la capitalisation améliorée devrait être effectuée pour utiliser l'excédent d'actif aux conditions prévues à la recommandation 5.

Les règles d'évaluation actuarielle sont au cœur du rôle des actuaires. Il est évident que l'Institut canadien des actuaires, de concert avec le Conseil des normes actuarielles (CNA), est interpellé par toute révision de ces règles.

Le rapport du Comité met l'emphase sur la gestion des risques des régimes de retraite. Cette dernière n'est pas nécessairement liée aux méthodes de financement. Ainsi, il serait approprié d'établir un cadre législatif qui traite de la gestion de l'actif, de la gestion des risques et du financement d'un régime dans son ensemble et non pas traiter ces éléments indépendamment l'un de l'autre.

L'ICA souhaite que de nouvelles méthodes d'évaluation actuarielles plus modernes soient envisagées même si elles n'ont pas été proposées dans le rapport. Le gouvernement devrait établir des principes de capitalisation, de gestion des risques et de prestations dans un cadre entièrement intégré qui serait applicable aux régimes de retraite. L'ICA serait disposé à participer au développement d'un cadre structuré et de méthodes actuarielles qui permettraient d'atteindre ces objectifs et ces principes établis par le gouvernement.

Sans nécessairement appuyer l'approche de « capitalisation améliorée » proposée dans le rapport du Comité, l'ICA reconnaît que la base proposée dans le rapport a le mérite d'être un compromis relativement simple entre les deux bases utilisées présentement. Elle vise à tenir compte des rendements plus élevés que l'on espère réaliser avec des placements comportant un certain risque, comme c'est habituellement le cas pour la base de continuité actuelle, mais seulement pour la période avant la retraite. Si cette nouvelle approche est retenue par le législateur, l'ICA désire suggérer (de concert avec le CNA) des modifications à certains paramètres proposés dans le rapport du Comité, en particulier pour la détermination de l'hypothèse du taux d'intérêt à utiliser pour la période de retraite. Il n'est peut-être pas pertinent d'utiliser le taux d'intérêt des obligations corporatives de haute qualité étant donné la petitesse du marché canadien pour ce type d'obligations. Pour ce qui est de l'hypothèse du taux d'intérêt à utiliser pour la période avant la retraite, qui vise à refléter le rendement prévu des placements de la caisse, nous comprenons que le rapport du Comité suggère d'appliquer les normes de pratique et conseils émis par l'ICA et le CNA.

Même si l'approche proposée dans le rapport semble un compromis simple entre les deux bases actuelles, il serait préférable de développer une nouvelle méthode qui résulte d'objectifs clairement établis quant à l'élaboration des hypothèses, de la politique de placement et de la gestion des risques. Par exemple, si le fait d'imposer l'utilisation d'un taux de rendement d'obligations pour la période de retraite découle d'une prémisse que la politique de placement devrait normalement comporter peu de risque pendant la retraite, alors cette prémisse devrait être énoncée au préalable dans le cadre législatif. Des discussions entre l'ICA et la Régie des rentes pourraient produire une approche modifiée, mais qui reflète les principes de base retenus par le gouvernement concernant la capitalisation des régimes.

Voici quelques autres commentaires sur certains aspects particuliers de cette recommandation :

- 1) L'approche proposée par le Comité ne prévoit pas la capitalisation ordonnée du passif de liquidation du régime. Ainsi, si une entité terminait son régime de retraite en situation d'insolvabilité, les droits des participants pourraient être réduits. Pour les entités solvables, des cotisations additionnelles pourraient être exigées au moment de la

liquidation du régime. Si cette approche est adoptée, le Québec deviendra la première administration au Canada qui n'exigera pas le financement du risque d'insolvabilité de l'entreprise au cours de l'existence du régime.

- 2) Si des marges sont utilisées dans les hypothèses actuarielles, nous croyons qu'elles devraient être déterminées en fonction de la nouvelle politique de capitalisation (ou de « financement ») qui est recommandée par le Comité. Cette politique serait apparemment du ressort de l'employeur, et non de l'administrateur (c.-à-d. le comité de retraite), ce qui semble contraire à la position énoncée auparavant par la Régie des rentes du Québec, mais qui est en accord avec la position énoncée auparavant par l'ICA. Le gouvernement pourrait prévoir des marges minimales dans la réglementation (ou la Régie dans ses politiques), ou bien rester silencieux sur la prescription des marges. Selon nous, il serait possible pour un employeur de décider que l'évaluation actuarielle devrait être effectuée sans aucune marge, ce qui produirait une cible de capitalisation moins sécuritaire pour l'ensemble des participants, mais cela devrait être communiqué aux diverses parties prenantes, par exemple en ajoutant un résumé de la politique de capitalisation sur les relevés annuels. Évidemment, d'autres employeurs pourraient décider que la politique de capitalisation devrait prévoir des marges, alors l'actuaire devrait en tenir compte et l'administrateur devrait en informer les participants.
- 3) Nous désirons signaler notre désaccord avec le Comité quant à la proposition de tenir compte de la prime de risque présumée pour l'ensemble de la caisse d'un régime qui aurait décidé de scinder la caisse en deux comptes distincts, l'un au titre de l'actif correspondant aux droits des participants retraités et l'autre au titre des autres participants. Nous croyons fermement qu'il est plus approprié de tenir compte de la prime de risque du compte distinct pour les participants non retraités. Dans ces circonstances, les différentes recommandations intègrent mal la politique de gestion de risque du régime à la manière de capitaliser le régime de retraite.
- 4) Les détails proposés par le Comité relativement au calcul du passif sur la base du taux d'intérêt des obligations corporatives de haute qualité causent des problèmes, car le marché de telles obligations ayant un terme de plus de 10 ou 15 ans est très petit. D'autres indices de référence pourraient être considérés. Par exemple, le taux à utiliser pour la période de retraite pourrait être basé sur un indice obligataire plus représentatif des placements disponibles sur le marché, tel l'indice DEX Univers, qui englobe l'ensemble des émetteurs (fédéral, provinciaux et corporatifs de haute et moyenne qualité), ou même un sous-ensemble incluant des titres de durées plus longues ou de meilleure qualité qui permet de mieux refléter la période attendue de paiement des rentes du régime. Par contre, il y a des obligations de très petite taille qui pourraient rendre cet indice difficile à répliquer pour les caisses de retraite. L'indice de référence devrait être composé de titres liquides et facilement disponibles sur le marché, de sorte qu'il sera possible pour une caisse de retraite de le répliquer. L'ICA se ferait un plaisir de collaborer avec la Régie des rentes du Québec en vue d'élaborer une règle pratique.
- 5) Nous comprenons mal pourquoi le taux d'intérêt à utiliser pour les participants non retraités relativement à la période de retraite projetée devrait être identique au taux utilisé pour les participants retraités. Si le taux utilisé pour tous les participants retraités reflète la période au cours de laquelle seront étalés les versements de rente qui leur restent à recevoir, il est clair que cette période n'est pas représentative de celle du versement prévu de la rente au moment où un participant actif devient un nouveau retraité. Alors il serait

préférable que le taux utilisé pour la période de retraite projetée des participants actifs soit plutôt celui qui serait applicable à un nouveau retraité, ce qui reflète une durée plus longue que celle proposée.

Pour faciliter la compréhension du lecteur, des explications détaillées sur les principes d'évaluation actuarielle se trouvent en annexe. Ces explications sont également utiles pour comprendre comment il serait pertinent de réviser les règles actuelles.

Recommandation 5

Le comité d'experts recommande que la règle de la solvabilité soit utilisée pour encadrer l'utilisation des excédents d'actif dans tous les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec.

En cours d'existence du régime, l'excédent d'actif pourrait être utilisé pour la prise d'un congé de cotisation, le financement d'une bonification ou un remboursement à l'employeur¹, à condition que l'évaluation actuarielle montre un excédent d'actif selon la règle de la solvabilité, supérieur à la provision pour écarts défavorables, et que le régime soit capitalisé à 100 % selon la règle de capitalisation améliorée.

Le montant maximum d'excédent d'actif pouvant être utilisé pour un exercice financier du régime devrait correspondre au cinquième du moindre du montant :

- **de l'excédent d'actif au-delà de la provision pour écarts défavorables selon l'approche de la solvabilité;**
- **de l'excédent d'actif selon l'approche de la capitalisation améliorée.**

Comme actuellement, la règle de la solvabilité serait utilisée :

- **afin d'indiquer la proportion selon laquelle la valeur de transfert des droits d'un participant quittant le régime peut être acquittée, le solde devant être acquitté dans les cinq ans;**
- **afin d'indiquer la dette de l'employeur si le régime avait pris fin à la date de l'évaluation.**

L'ICA appuie la proposition du Comité de permettre un remboursement à l'employeur dans le cours d'existence d'un régime s'il est pleinement capitalisé et que l'excédent d'actif sur base de solvabilité excède la provision pour écarts défavorables (PED). Bien que nous approuvions la nécessité de prévoir une réserve avant l'utilisation de l'excédent, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de limiter l'utilisation à 20 % de l'excédent si la réserve est établie à un niveau approprié. Autrement dit, nous sommes d'avis que tout excédent au-delà de la PED devrait pouvoir être utilisé au cours de l'année suivante. Restreindre l'utilisation de l'excédent à raison de 20 % par année résulte en une réserve beaucoup plus élevée que celle prévue par la PED. Étant donné qu'une évaluation actuarielle sera effectuée à chaque année, l'employeur ne pourra donc jamais utiliser tout l'excédent d'actif dépassant la PED puisqu'il y aura un nouveau calcul de l'excédent d'actif à chaque année et que le montant utilisable sera limité à 20 % de ce nouvel

¹ Le Comité formule dans la recommandation 10 les conditions d'un remboursement à l'employeur.

excédent. De plus, l'employeur aura déjà eu besoin d'attendre la constitution d'une pleine PED avant de pouvoir utiliser l'excédent d'actif. Alors à notre avis, ce qui compte le plus est de déterminer quel devrait être le niveau approprié de la PED.

Par ailleurs, l'élimination du paiement des déficits de solvabilité augmentera le risque de diminution de droits des participants de régimes dont la liquidation résulte d'une faillite de l'employeur. Selon la méthode proposée par le Comité, la différence entre le passif de solvabilité et le passif de capitalisation améliorée ne sera jamais capitalisée et devra être payée seulement lors de la liquidation du régime. Il conviendra de communiquer ce risque accru aux participants. Aucune autre administration canadienne n'a adopté une telle approche et n'expose les participants à ce risque accru.

De plus, la recommandation 5 indique que l'employeur est responsable de la dette du régime advenant la liquidation du régime. Si, en vertu des autres recommandations contenues dans le rapport, l'employeur et les participants s'entendent sur le partage des coûts (services futurs et déficit) relativement aux services après la date d'effet de la nouvelle loi, l'obligation de l'employeur d'assumer entièrement la dette lors de la liquidation du régime ne nous semble pas appropriée. Il y a lieu de prévoir que les participants puissent convenir avec l'employeur qu'il n'est pas seul responsable du déficit à la liquidation du régime au titre des services futurs (et au titre des services passés selon les termes d'une entente intervenue entre les parties).

Le rapport du Comité prévoit que la solvabilité est seulement utilisée pour établir la proportion des valeurs de transfert pouvant être payées immédiatement et pour l'application des règles concernant l'utilisation de l'excédent d'actif. Étant donné que le solde de la valeur de transfert est payable sur cinq ans, l'insuffisance de transfert pourrait ne pas être comblée au cours de la période de cinq ans, car la capitalisation du régime se fait selon une base autre que la solvabilité, soit la base de capitalisation améliorée. Les nouvelles règles devront prévoir clairement comment devra être réglé tout solde de valeur de transfert à la fin de la période de cinq ans.

Le rapport mentionne que l'excédent d'actif ne peut pas être utilisé pour capitaliser une bonification si la PED n'est pas atteinte. Si les règles proposées dans le rapport sont mises en œuvre, il y aurait lieu de créer une nouvelle catégorie de déficit de modification afin d'éviter les situations où les coûts d'une modification seraient éliminés en raison d'un nouveau calcul des cotisations d'équilibre, lors d'une évaluation subséquente, lorsque le régime affiche un excédent d'actif, mais que la PED n'est pas pleinement constituée. Des règles spécifiques devraient encadrer la détermination et l'élimination des cotisations d'équilibre au titre d'un tel déficit de modification.

Commentaires sur d'autres sujets d'importance relativement à la capitalisation des régimes de retraite

Le Comité recommande que l'excédent d'actif puisse être utilisé afin de capitaliser une bonification du régime, mais est silencieux sur la nécessité de maintenir ou changer les règles concernant l'utilisation équitable de l'excédent. Les règles actuelles de la loi concernant le traitement équitable sont contraignantes et comportent une importante lourdeur d'application. Elles ont malheureusement pour effet de décourager la bonification des prestations de retraite lorsqu'un régime est en situation d'excédent d'actif. À titre d'exemple, nous avons constaté des situations où les prestations des participants québécois n'ont pas été bonifiées, alors que celles des participants des autres provinces l'ont été, tout simplement parce que le répondant du régime désirait éviter les règles lourdes d'utilisation équitable de l'excédent. Il faut revoir ces règles, voire même les éliminer. Par exemple, les règles pourraient être modifiées afin de simplifier le processus ou de prévoir une méthode claire et simple d'utilisation équitable.

Le rapport est silencieux sur la règle actuelle obligeant l'employeur à payer 100 % du coût d'une modification si le régime a un degré de solvabilité inférieur à 90 %. Selon les règles de capitalisation améliorée proposées par le Comité, le déficit de solvabilité n'entre pas dans le calcul des cotisations à verser. Si une règle imposant une capitalisation immédiate du coût d'une bonification est maintenue, il serait logique de la modifier afin qu'elle soit fondée sur la situation financière du régime selon la base servant au calcul des cotisations, soit celle de capitalisation améliorée.

Nous sommes d'avis que la loi doit continuer à permettre l'utilisation de lettres de crédit, car elles représentent un outil accordant à l'employeur une certaine flexibilité dans la gestion de ses cotisations, tout en favorisant la sécurité des participants. Toutefois, si les règles de capitalisation proposées dans le rapport sont mises en œuvre, il faudra modifier les règles actuelles encadrant l'utilisation de lettres de crédit, car elles sont fondées sur l'évaluation de solvabilité. De plus, les nouvelles règles devraient permettre le maintien des lettres de crédit existantes. Nous suggérons également une hausse du plafond lié à l'utilisation de lettres de crédit compte tenu du degré élevé de sécurité qu'elles procurent.

Afin de simplifier l'application des règles de la recommandation 10 limitant le remboursement à l'employeur aux cotisations d'équilibre qu'il a versées, il y a lieu de considérer la création d'un « compte de paiements spéciaux » selon des règles semblables à celles prévues par les nouvelles lois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Ce compte pourrait diminuer les risques liés à l'« asymétrie de l'excédent » en cas de liquidation du régime (c.-à-d. l'employeur doit assumer la dette, mais s'il y a un excédent, il doit conclure une entente de distribution de l'excédent avec les participants). Un tel compte inciterait également l'employeur à verser des cotisations supérieures au montant minimal requis par la loi.

Recommandation 6

Le comité d'experts recommande d'établir une nouvelle façon de calculer la valeur de transfert, afin de mieux refléter la réalité financière et d'assurer une meilleure équité entre l'employé demeurant dans le régime et l'employé quittant son emploi et transférant la valeur de ses droits à l'extérieur du régime.

Le comité d'experts recommande à cet effet que la Régie des rentes du Québec entre en discussion avec l'Institut canadien des actuaires pour évaluer cette formule et son application, notamment pour les régimes dont la prestation est indexée.

Cette nouvelle façon de calculer la valeur de transfert serait utilisée pour calculer le passif selon la règle de la solvabilité.

- **Comme point de départ de la discussion, le comité d'experts propose de remplacer la formule de l'Institut canadien des actuaires par une nouvelle formule.**
- **L'Institut canadien des actuaires a élaboré une courbe de taux annuel effectif au comptant (échéances de 6 mois à 30 ans) aux fins des évaluations actuarielles sur base de comptabilité. Le comité d'experts est d'avis que cette courbe de taux devrait également être utilisée pour calculer la valeur de transfert.**
- **Sur la base des données actuelles, le comité d'experts propose la formule suivante en deux paliers pour les régimes dont la prestation n'est pas indexée, soit :**
 - **Taux d'actualisation s'appliquant pour les dix premières années = (taux 10 ans)**
 - **Taux d'actualisation s'appliquant aux années subséquentes = (taux 20 ans) + 0,5 x (taux 20 ans – taux 10 ans)**

où « taux 10 ans » correspond au taux annuel effectif au comptant des obligations à échéance de dix ans et « taux 20 ans » correspond au taux annuel effectif au comptant des obligations à échéance de vingt ans.

Pour les régimes dont la prestation est indexée, le comité recommande que la Régie des rentes du Québec et l'Institut canadien des actuaires adaptent cette formule afin de déterminer la valeur des prestations indexées.

Les règles sur les valeurs de transfert sont au cœur du rôle des actuaires. L'ICA, de concert avec le CNA, désire collaborer à toute révision de ces règles.

Nous tenons cependant à souligner que si le Québec décide d'adopter une base de calcul pour les valeurs de transfert qui diffère de la base utilisée par les autres provinces (y compris celle s'appliquant aux régimes de compétence fédérale), cela pourrait causer certains inconvénients très irritants, à la fois pour les participants, les employeurs et les administrateurs de régime. Alors il serait primordial que le Québec s'empresse d'établir un dialogue avec les autres autorités afin de viser l'adoption d'une approche aussi uniforme que possible. Si les autres provinces et le fédéral ne changent pas leur réglementation, les élus québécois devront accepter que les participants québécois reçoivent des valeurs inférieures à celles versées aux autres participants d'un même régime. Toujours si les autres administrations ne changent pas leur réglementation, le degré de solvabilité des régimes de retraite ayant des participants relevant de plus d'une administration s'améliorera du jour au lendemain simplement parce que la valeur des droits des participants du Québec aura été réduite, ce qui pourrait produire une allocation plus élevée de l'actif accumulé du régime vers les participants des autres provinces en cas de liquidation ou de scission du régime. Cela pourrait également remettre en question certaines prémisses de la récente entente sur les régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale, notamment à savoir si les droits des participants ayant des périodes de service dans différentes provinces devraient être déterminés en vertu des règles de la province où ils terminent leur participation ou en vertu des règles de chaque province pour chaque portion de leurs services (ce qui est plus complexe à administrer et à expliquer). Certains participants pourraient même demander des transferts d'emploi dans une autre province dans le but de produire une valeur de transfert plus élevée.

Les commentaires ci-dessous se limitent aux propositions émises par le Comité dans l'éventualité où le législateur choisirait de prescrire une méthode de calcul différente des normes de pratique de l'ICA pour le calcul des valeurs de transfert.

Le Comité propose de modifier la façon de déterminer le taux d'intérêt afin d'incorporer une composante plus élevée de risque de placement, en remplaçant la référence aux obligations du gouvernement du Canada par une référence à des obligations corporatives de haute qualité. Il propose également d'éliminer la prime de liquidité qui était jusqu'à maintenant incorporée dans le calcul des valeurs de transfert (soit un ajout de 0,9 % au taux d'intérêt de référence). On pourrait en conclure qu'il désire présumer qu'un ancien participant pourrait investir sa valeur de transfert dans des obligations corporatives de haute qualité et que l'on devrait tenir compte d'avance de la prime de risque qui en découlerait. La plupart du temps, la prime de risque de ces obligations corporatives a été supérieure à la prime de liquidité de 0,9 % utilisée jusqu'à maintenant. Donc, un tel changement produirait des taux d'intérêt plus élevés et des valeurs de transfert plus basses, cette baisse pouvant être très substantielle, par exemple de l'ordre de 15 % à 30 %, selon les circonstances.

Une des circonstances pertinentes est le contexte économique qui pourrait favoriser plus ou moins ces différents types de placement à un moment donné. Par exemple, vers la fin de l'année

2008, avec la crise de liquidité qui sévissait, l'écart entre les taux d'intérêt de ces deux types de placement fut énorme et la différence entre les valeurs de transfert aurait été encore plus substantielle.

Le marché des obligations corporatives de haute qualité et de longue durée est très limité au Canada. Alors, il serait peut-être plus approprié de considérer un autre indice de référence dans le cadre d'une révision du calcul des valeurs de transfert. Par exemple, une option pourrait être d'utiliser un indice qui englobe tous les types d'obligations disponibles sur le marché, soit l'ensemble des obligations du gouvernement du Canada, des gouvernements provinciaux et des sociétés de haute ou moyenne qualité, tel l'indice DEX Univers. Un autre choix pourrait être un groupe d'obligations de diverses catégories, mais d'une longue durée afin de tenir compte de la nature à plus long terme d'une rente viagère. L'indice retenu aux fins de l'évaluation des droits devrait être facilement disponible sur le marché, très liquide et possible d'être répliqué afin de permettre une saine gestion de risque du régime de retraite. Étant donné qu'il n'existe que très peu d'obligations corporatives de haute qualité ayant un terme de plus de 10 ans au Canada, le fait de calculer la valeur des droits des participants sur la base de telles obligations serait plutôt incohérent avec un objectif de saine gestion.

Si l'objectif visé par le changement proposé par le Comité est que les valeurs de transfert tiennent compte des risques et revenus de placement futurs du régime dans le cadre de sa capitalisation à long terme, il y aurait lieu de considérer une autre méthode que celle fondée sur les rendements des obligations corporatives. L'ICA serait disposé à participer à des travaux visant à établir une méthode qui permettrait de mieux réaliser un tel objectif.

Par ailleurs, si les valeurs de transfert étaient dorénavant déterminées en tenant compte de primes de risque sur les placements avant et pendant la retraite, le calcul du passif sur base de solvabilité se trouverait plus près de celui selon la nouvelle base de « capitalisation améliorée ».

Recommandation 7

Le comité d'experts recommande que la provision pour écarts défavorables soit portée de 7 % à 15 % du passif de solvabilité.

La formule utilisée actuellement pour déterminer le montant de la provision pour écarts défavorables serait adaptée pour porter la provision à 15 % du passif de solvabilité. Cette formule tient compte notamment des politiques de placement du régime et de sa maturité.

Comme actuellement, la provision pour écarts défavorables serait constituée à partir des gains actuariels.

Tout d'abord, il y a lieu de clarifier la portée de cette recommandation. L'article 60.3 du Règlement de la Loi RCR prévoit une formule relativement complexe pour le calcul de la PED. Un des éléments de cette formule est un nombre de 7 %. Nous croyons comprendre que la recommandation est à l'effet de remplacer ce nombre par 15 % et de conserver le reste de la formule intacte. Les commentaires qui suivent sont fondés sur cette hypothèse.

Nous sommes d'avis qu'il faut revoir la formule actuelle de la PED, au-delà du changement du 7 % à 15 %. Cette formule ne produit pas nécessairement une PED inférieure pour un régime ayant une bonne gestion du risque de taux d'intérêt et vice-versa. Selon de sains principes de gestion des risques d'un régime de retraite, une PED devrait, au minimum, remplir cet objectif.

Ainsi, le gouvernement pourrait demander à la Régie des rentes d'établir avec l'ICA (de concert avec le CNA) une nouvelle formule de PED qui atteindrait les objectifs visés par la PED. Afin d'encourager une meilleure gestion du risque de taux d'intérêt, la réglementation pourrait

permettre l'utilisation de critères, notamment le recours à des modèles stochastiques ou de solvabilité dynamique, similaires à ceux qui sont utilisés par les sociétés d'assurance, afin de permettre aux administrateurs de régimes d'établir une PED selon la politique de gestion de risque. Parmi les exemples de critères qui pourraient être envisagés dans l'établissement de la PED, il y aurait : viser une probabilité d'ici un an que le régime soit solvable à 75 % dans 95 % des situations prévisibles et/ou qu'il soit solvable à 95 % dans 75 % des situations prévisibles. Nous tenons à mentionner que les probabilités ci-dessus ont pour but d'illustrer notre propos et que l'ICA n'a pas analysé l'impact de ces probabilités et de cet exemple. À notre avis, l'utilisation de tels critères devrait être facultative, surtout pour les régimes de petite et moyenne taille. D'autres critères pourraient être considérés lors des discussions entre le gouvernement et l'ICA. Puisque la PED repose sur des principes actuariels, nous encourageons le gouvernement à consulter l'ICA pour fournir des balises et des recommandations sur la PED.

Recommandation 8

Le comité d'experts recommande de renforcer les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, afin d'assurer une meilleure connaissance du niveau des risques, de leur divulgation et de leur gestion.

Plus précisément, le comité recommande que l'employeur soit tenu d'établir une politique de financement, définissant les objectifs à atteindre considérant différents facteurs, dont la sécurité des prestations.

En complément de ces politiques, le comité de retraite devrait faire préparer, au terme de la période de restructuration de cinq ans puis au moins tous les six ans par la suite, une évaluation permettant de quantifier les divers niveaux de risques affectant ou pouvant affecter la situation du régime, et ainsi la réalisation de la promesse, selon des modalités à prévoir dans la réglementation. Dans les régimes de grande taille, l'analyse stochastique constitue le meilleur outil à cette fin.

L'ICA souscrit à la recommandation.

Par ailleurs, le Comité recommande que l'employeur soit tenu d'établir une politique de capitalisation.

À cet égard, nous souhaitons rappeler au gouvernement que la Régie des rentes a déjà indiqué qu'à son point de vue, pour les régimes assujettis à la Loi RCR, il incombe au comité de retraite de préciser le niveau des marges à inclure dans la capitalisation d'un régime de retraite. L'ICA estime pour sa part que le niveau de ces marges devrait être décidé par celui qui assume le risque de devoir cotiser davantage pour amortir un déficit, soit, règle générale, l'employeur.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu, à notre avis, d'assurer une cohérence au niveau des responsabilités des divers intervenants (soit, pour l'essentiel : l'employeur, les autres parties visées par le partage des coûts, le comité de retraite et possiblement les parties habilitées à modifier le régime) relativement :

- à l'élaboration de la politique de placement;
- à l'établissement d'une politique de capitalisation, incluant le niveau de toute marge;
- à l'établissement d'une politique de gestion de risque;
- à l'établissement d'une politique sur les prestations en ce qui concerne les régimes dont le niveau des prestations peut varier (p. ex. régimes à prestations cibles).

À notre avis, il doit y avoir coordination entre l'établissement de toute marge et la politique de placement. Celui qui voit à cette dernière doit tenir compte des commentaires exprimés par celui qui assume le risque de devoir cotiser davantage pour amortir un déficit, soit, règle générale, l'employeur.

Si la mesure proposée par le Comité pour les régimes du secteur public est retenue (partage des coûts 50/50), il semble logique que l'élaboration d'une politique de capitalisation et la détermination des marges dans un tel cas relève d'une décision conjointe des parties qui assument les risques au niveau des cotisations, et non, comme recommandé par le Comité, de l'employeur seul.

À l'égard de la recommandation relative à l'évaluation périodique des risques, il faudra que le gouvernement s'assure qu'une telle exigence ne nuise pas au maintien et à la promotion des régimes à prestations déterminées au Québec, particulièrement les régimes de petite et moyenne taille.

Recommandation 9

Le comité d'experts recommande que la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* reconnaisse expressément que les coûts des régimes de retraite peuvent être partagés entre l'employeur et les participants actifs :

- à l'égard des services courants;
- à l'égard des déficits pour les services futurs à compter de la date d'introduction de la mesure ou des déficits pour les services passés.

Dans les régimes du secteur privé, afin de protéger les participants actifs, la Loi devrait prévoir que dans ce cas, ceux-ci ne peuvent pas assumer plus de 50 % des coûts qui leur sont attribués.

Dans les régimes de retraite du secteur public qui sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, le comité d'experts recommande de rendre obligatoire le partage des coûts entre l'employeur et les participants actifs dans une proportion de 50 % à l'égard du service courant.

Afin de ne pas transférer systématiquement aux nouveaux travailleurs les coûts liés aux déficits des régimes de retraite, la Loi devrait permettre que le coût des déficits soit partagé entre les participants actifs et les retraités. Un tel partage ne pourrait s'appliquer qu'à l'égard des déficits pour des services accumulés après l'introduction de cette nouvelle mesure.

Dans les régimes où les coûts sont partagés, le comité d'experts recommande de rendre obligatoire l'établissement d'une politique sur les prestations visant à faire connaître aux participants les règles qui s'appliquent à l'égard des bonifications et de la réduction des prestations. La Loi devrait prévoir des règles minimales sur l'adoption et le contenu de la politique sur les prestations.

La Loi devrait prévoir que seule la cotisation salariale pour le service courant serait prise en compte pour l'application de la cotisation patronale minimale – ce que l'on appelle la règle du 50 %.

Comme actuellement, l'employeur demeurerait responsable de la totalité de la dette en cas de terminaison du régime de retraite et du solde des droits à acquitter lors d'un transfert individuel des droits d'un participant.

La recommandation est dotée de sept mesures précises. Nos observations portent sur chacune des mesures.

1. *Recommandation expresse que les coûts puissent être partagés entre l'employeur et les participants actifs.*

L'ICA appuie cette mesure puisqu'elle fournit davantage de flexibilité aux parties dans le cadre des ententes qu'elles peuvent conclure à l'égard du partage des coûts.

Cette mesure peut viser des déficits futurs ou passés et ces déficits ne se rattachent pas aux participants actifs de façon uniforme puisque les prestations offertes peuvent avoir été modifiées dans le temps. Par ailleurs, le nombre d'années de service accumulées par un participant peut sans doute constituer un facteur à considérer. On voudra sans doute éviter qu'un nouveau participant se fasse attribuer une part inéquitable des déficits liés à des services passés. Ceci dit, nous invitons le gouvernement à limiter le plus possible la complexité des règles qui pourraient être adoptées.

2. *Dans les régimes du secteur privé, imposition d'un plafond de cotisation salariale égal à 50 % des coûts qui sont « attribués » aux participants actifs.*

Malgré qu'elle limite la souplesse accordée aux parties, nous comprenons que le gouvernement puisse vouloir adopter cette mesure afin d'assurer une participation minimale de l'employeur aux coûts du régime.

3. *Partage obligatoire à parts égales de la cotisation d'exercice d'un régime du secteur public.*

L'ICA n'a pas de commentaire à formuler à ce sujet. Il incombera au gouvernement de déterminer si une telle mesure est nécessaire et appropriée.

4. *Possibilité de partager le coût des déficits entre les participants actifs et les retraités (pour les services futurs).*

L'ICA n'a pas d'objection quant au principe de permettre aux parties de retenir une telle approche. Ceci dit, le rapport ne fournit pas de détails sur l'approche à retenir pour faire partager le coût avec les retraités, notamment dans les régimes à prestations non indexées. Encore ici, si une telle mesure est retenue par le gouvernement, nous l'invitons à opter pour des règles qui demeurent simples d'application.

5. *Obligation d'adopter une politique de prestations pour les régimes à « coûts partagés ».*

L'ICA est favorable à la recommandation. Ceci dit, dans bien des cas, les dispositions mêmes du régime établiront les modalités précises régissant le calcul, la bonification et la baisse des prestations selon l'évolution du régime. Cette possibilité doit demeurer.

6. *Révision de la portée de la « règle du 50 % ».*

Le comité recommande de maintenir la règle du 50 % mais de ne pas considérer la partie de la cotisation versée par un employé pour amortir un déficit.

Le gouvernement peut vouloir établir des règles visant à assurer certains objectifs d'équité. Nous croyons, par ailleurs, que le gouvernement devrait considérer l'élimination complète de cette règle, car elle crée de nombreuses difficultés d'application (p. ex. les cotisations ne sont pas nécessairement séparées entre celles au titre des services futurs et celles au titre des déficits) dans le cas des régimes à coûts partagés.

L'ICA est cependant d'avis que, dans le cas des régimes à coûts partagés, le gouvernement devrait envisager de remplacer la règle actuelle afférente aux cotisations excédentaires (règle du 50 %) par une prestation minimale égale aux cotisations versées par l'employé majorées du rendement obtenu sur le placement de celles-ci. En particulier, l'application simultanée de la règle du 50 % et d'une allocation des coûts aux participants relativement élevée (par exemple, partage 50/50) pose plusieurs difficultés.

7. Responsabilité de l'employeur en cas de terminaison.

Toujours dans le cas des régimes à coûts partagés, il ne semble pas logique que l'employeur doive assumer à lui seul le fardeau du déficit à la liquidation du régime. La réglementation devrait plutôt obliger le texte du régime à prévoir exactement comment sera traité un déficit lors de la liquidation du régime, et ne pas interdire une réduction des prestations dans une telle situation.

Commentaires sur d'autres sujets d'importance relativement à la conception des régimes de retraite

En plus de permettre les régimes à coûts partagés, l'ICA encourage le gouvernement à rapidement adopter un cadre réglementaire qui autorisera la mise en œuvre de régimes de retraite à prestations cibles, car il semble y avoir une forte demande pour ce genre d'instrument qui produit des cotisations fixes et des prestations relativement prévisibles. Il faudra éviter que ce cadre soit trop contraignant. De plus, il devra clairement permettre la mise en place d'un régime à prestations cibles quel que soit le groupe visé (interentreprises, employeur unique, syndiqués, non-syndiqués, ...) et prévoir des modalités régissant la transformation de droits constitués dans un régime à prestations déterminées en droits offerts par un régime à prestations cibles.

De par la nature même des régimes à prestations cibles, l'employeur ne doit pas être responsable du déficit d'un tel régime lors de sa liquidation.

Recommandation 10

Le comité d'experts recommande que l'employeur puisse être remboursé à même l'excédent d'actif, jusqu'à concurrence des cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits aux conditions prévues à la recommandation 5.

Dans les régimes où les coûts sont partagés à l'égard des déficits, le remboursement de l'excédent d'actif à l'employeur devrait se faire selon les coûts qu'il a assumés.

Cette mesure est susceptible d'altérer le droit actuel des parties à un excédent d'actif. Les modalités des régimes et des ententes sont parfois fort complexes et très variées. Il faudra faire preuve de prudence dans l'évaluation de cette recommandation. De plus, il sera important de bien définir les modalités d'application. À titre d'exemple, est-ce que la mesure visera tout déficit, toute cotisation ou, par exemple, seulement des cotisations versées à compter d'une certaine date pour amortir certains déficits?

Quoi qu'il en soit, si cette mesure est retenue par le gouvernement, il y aurait par ailleurs lieu de faire les adaptations qui s'imposent lors de la liquidation du régime. En effet, si l'employeur obtient le droit, en cours d'existence du régime, de se faire rembourser sur cinq ans la valeur des cotisations d'équilibre visées par la mesure proposée, il serait logique qu'il conserve ce droit au moment de la liquidation du régime. Les adaptations qui s'imposent sont, dans un tel cas, de ne pas limiter ce remboursement au surplus qui excède la PED de 15 % (celle-ci devenant inutile) et, compte tenu de la liquidation de la caisse, de ne pas amortir le remboursement sur cinq ans.

Dans les régimes à coûts partagés, l'utilisation de l'excédent d'actif doit se faire selon les modalités prévues par le texte du régime à cet égard.

Le rapport mentionne que cette « mesure vise à favoriser une accélération du financement des régimes de retraite, en permettant aux employeurs de récupérer les cotisations d'équilibre ». En fait, si c'est là l'objectif, nous doutons que la mesure proposée atteigne son but. Il y aura bien peu d'employeurs (voire aucun) qui opteront, au motif qu'ils pourront peut-être se faire rembourser plus tard, de payer leur déficit plus rapidement que le délai légal. En effet, il faut se rappeler que la recommandation 5 s'appliquerait, ce qui implique que le régime devrait avoir atteint un degré de solvabilité de l'ordre de 115 %, et ce, dans un contexte où aucune cotisation n'aura au préalable été exigée pour viser un degré ne serait-ce que d'au moins 100 %. À notre avis, il n'y aura pas d'accélération volontaire par les employeurs de la capitalisation des régimes à la suite des recommandations formulées. Par contre, la création d'un « compte de paiements spéciaux » (voir commentaires sur la recommandation 5) inciterait les employeurs à verser des cotisations supérieures au montant requis par la loi.

Recommandation 11

Le comité d'experts recommande de permettre au comité de retraite de procéder, en cours d'existence du régime, à l'acquittement d'une partie ou de la totalité des rentes des retraités et des bénéficiaires, au moyen de l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur. L'employeur se dégagera ainsi de la responsabilité à l'égard de ces retraités et bénéficiaires, proportionnellement à l'acquittement effectué.

Si l'employeur désire ainsi acquitter ses rentes, il devrait être tenu d'adopter, de concert avec le comité de retraite, une politique d'achat des rentes contenant les renseignements prévus à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

L'employeur devrait combler la différence si l'achat de rentes a pour effet de réduire le ratio de solvabilité ou celui de capitalisation améliorée.

L'ICA est favorable à la recommandation dans la mesure où elle est assortie des ajustements suivants :

1. Il doit demeurer possible d'assurer des rentes sans que cela ne constitue un acquittement des droits.
2. Il devra être clarifié si cette mesure fait suite à une décision de l'employeur ou à une décision du comité de retraite. Dans les cas où l'employeur est responsable de la capitalisation, nous croyons que celui-ci devrait prendre cette décision.
3. Les participants dont les droits sont ainsi acquittés doivent demeurer des participants aux fins d'une répartition de l'excédent d'actif pendant une période un peu plus longue que celle de trois ans visée à l'article 240.2 de la Loi RCR, soit possiblement cinq ans, afin de tenir compte du fait qu'ils n'ont pas choisi cet acquittement.

Selon la loi actuelle, il est possible d'assurer des rentes pour des retraités, mais ceux-ci demeurent des participants, notamment pour éviter qu'ils soient exclus d'un partage d'excédent d'actif. Les temps ont toutefois changé et cette mesure a sans doute avantage à être actualisée. Dans les conditions financières actuelles, il y a malheureusement une probabilité plus élevée d'être confronté à un déficit qu'à un excédent d'actif à la liquidation d'un régime.

L'ICA invite le gouvernement à considérer l'option de modifier la loi afin d'accorder plus de souplesse dans les modalités d'acquittement des droits lors de la liquidation d'un régime. Par

exemple, l'achat de contrats de rente pour les rentes indexées en fonction de l'indice des prix à la consommation est onéreux et difficile en raison d'un marché très limité et de la réticence des assureurs à assumer le risque d'inflation. La loi pourrait permettre au répondant du régime d'offrir le choix aux participants visés de transformer cette indexation en une indexation fixe.

Recommandation 12

Le comité d'experts recommande de permettre que la caisse de retraite d'un régime soit répartie en deux comptes, dont l'un serait constitué de la part de l'actif correspondant aux droits des retraités.

Ce compte permettrait d'assurer un meilleur appariement de l'actif et du passif alloués au groupe des retraités.

Compte tenu de la protection ainsi accordée aux retraités, les modifications financées avec l'excédent d'actif et visant les participants actifs ne seraient plus soumises au principe d'équité.

L'ICA appuie cette recommandation dans la mesure où la répartition en deux comptes demeure facultative. L'ICA suggère d'aller un peu plus loin.

En effet, jusqu'à ce jour, bien que plusieurs régimes aient mis en place des comptabilités distinctes pour divers groupes de participants, la Loi RCR ne reconnaît pas leur effets, notamment lors de la scission ou de la liquidation du régime. En fait, à partir du moment où la Loi RCR serait modifiée en vue de donner effet à une comptabilité spécifique au groupe des retraités, l'ICA suggère de permettre encore plus de flexibilité et donc d'étendre cette mesure à d'autres familles de participants (familles d'emplois, syndiqués ou non, etc.), tout en établissant des règles claires de gestion.

Dans cette foulée, le législateur devrait, au besoin, également modifier la Loi RCR afin d'éviter que la Régie des rentes se sente dans l'obligation de mettre fin à un régime qui ne compte que des participants non actifs. À la base, un régime de retraite est instauré en vue de verser des rentes de retraite et il devrait être permis de continuer à le faire même si un tel régime ne prévoit plus la constitution de nouveaux droits.

Recommandation 13

Le comité d'experts recommande qu'en cas de retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ne permette plus aux participants visés par le retrait – appelés « orphelins » – de conserver leurs droits dans le régime, et que ceux-ci soient acquittés pour éviter que la responsabilité à l'égard des déficits ne soit répartie sur les autres employeurs.

Pour ce qui est des « orphelins » ayant actuellement des droits dans un régime interentreprises à cotisation négociée, la Loi devrait permettre que ces droits puissent être acquittés en proportion du degré de solvabilité du régime.

Toujours concernant les régimes interentreprises à cotisation négociée, le comité d'experts recommande que la Régie des rentes du Québec se penche sur la problématique particulière de ces régimes, en vue d'élaborer des mesures visant le rétablissement de leur situation financière, en tenant compte de leurs caractéristiques particulières.

La recommandation varie selon qu'elle porte sur les retraits passés ou futurs et selon qu'il s'agit de régimes interentreprises conventionnels ou de régime à « cotisation négociée ».

À cet égard, l'ICA rappelle au gouvernement que, jusqu'à l'an 2000, de tels retraits d'employeurs entraînaient des terminaisons partielles de régimes. Lors de cet événement, la dette de l'employeur concerné était mesurée et payée. En cas d'excédent d'actif, celui-ci était mesuré et, dans plusieurs cas, attribué aux participants visés par le retrait.

Ce processus était fort compliqué. Ainsi, en 2001, la Loi RCR a été modifiée en vue d'éliminer le processus de terminaison partielle. Bien que la détermination et le paiement de la dette de l'employeur qui se retire demeurent applicables, la distribution de l'excédent d'actif est, depuis 2001, différée à la liquidation du régime, s'il en existe un à cette occasion.

Si le gouvernement retient telle quelle la recommandation 13, nous croyons fort qu'il deviendra nécessaire de revenir aux règles qui s'appliquaient à l'époque des terminaisons partielles. En effet, les intervenants trouveront sans doute inopportun de forcer l'acquittement des droits des participants visés par le retrait, tout en les soustrayant à tout droit réel ou potentiel à un excédent d'actif actuel ou futur. Nous ne sommes pas convaincus qu'un tel retour en arrière simplifiera les choses.

Ceci dit, il demeure que la loi actuelle comporte une lacune importante à la suite d'un retrait. Ainsi, la Loi RCR prévoit qu'à la suite du retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises, les employeurs qui subsistent sont tenus de payer le déficit se rapportant aux participants qui ont choisi de rester dans le régime à la suite d'un retrait et ce, tant que le régime n'est pas liquidé. Ceci n'est pas approprié.

Il est vrai qu'à la liquidation, ces employeurs n'ont plus à assumer le déficit attribuable à ces participants, mais cette mesure est insuffisante. Des changements sont requis. Nos recommandations sont les suivantes :

1. Participants qui seront visés par un retrait futur de leur employeur.

Nous estimons que dans le futur, il devrait y avoir effectivement une obligation d'acquitter les droits des participants visés par un retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises. Tout autre scénario risque d'être trop complexe. En outre, les conséquences de cet acquittement forcé devraient être cohérentes avec celles associées aux achats de rentes des retraités (recommandation 11). L'acquittement serait toutefois obligatoire (non facultatif), la dette serait payée par l'employeur (sauf évidemment s'il n'est pas solvable), les droits seraient réduits si la dette de l'employeur ne peut être recouvrée et il n'y aurait pas de distribution d'excédent d'actif. Les participants visés par le retrait demeureraient, durant une certaine période, des participants aux seules fins d'une distribution de l'excédent d'actif. Si le régime se termine au cours de cette période, ils seraient admissibles au partage de l'excédent d'actif. Dans le cas contraire, ce droit serait éteint. Cette proposition est cohérente avec celle que nous faisons pour les achats de rentes des retraités.

2. Participants visés par un retrait antérieur.

Cela vise les personnes qui, possiblement en toute connaissance de cause, à la suite du retrait de leur employeur, choisissent de conserver le droit, dans leur régime, à une rente immédiate ou différée. En faisant ce choix, ils ont encouru le risque d'une réduction subséquente de leur rente à la liquidation du régime, mais aussi la contrepartie, soit le droit de se voir attribuer une part de l'excédent d'actif advenant la liquidation du régime (deuxième alinéa de l'article 230.1 de la Loi RCR).

Le gouvernement doit donc retenir une approche pour ces cas particuliers qui tient compte de la mesure retenue pour les cas futurs, mais aussi des droits et risques associés au choix retenu par ces participants dans le passé.

À la base, nous estimons que les employeurs qui subsistent ne doivent plus être tenus de verser des cotisations pour des personnes qui n'ont jamais été leurs employés. La solution que nous vous invitons à examiner s'inscrit dans la foulée de la possibilité de créer un compte pour les retraités. Ainsi, nous proposons que, de façon transitoire, un compte soit constitué pour les participants qui ont été visés par un retrait antérieur de leur employeur. Un tel compte pourrait être constitué à une date fixée par la loi, par exemple le 1^{er} janvier 2015, et s'appliquer aux participants visés par tout retrait antérieur qui ont choisi de laisser leurs droits dans la caisse de retraite. Ce compte ne ferait l'objet d'aucune cotisation des autres employeurs après 2014.

Lors de l'évaluation du 31 décembre 2014, l'actif et le passif de ce compte seraient mesurés et le degré de solvabilité du compte serait fixé. Les participants auraient alors deux choix :

1. Le droit de transférer la valeur de leurs prestations, ajustée en fonction du degré de solvabilité à cette date (dans un tel cas, ils perdraient tout droit à un excédent futur; cela viserait aussi les retraités).
2. Le droit de laisser leurs droits dans le « compte des orphelins », mais alors ces droits seraient immédiatement réduits en fonction du degré de solvabilité du régime au 31 décembre 2014. Il serait inapproprié de reporter cette réduction, car un problème d'équité entre les participants à la retraite et les autres participants non actifs s'ensuivrait. S'il y a un excédent à la liquidation, il leur serait alloué.

Enfin, à l'égard de la recommandation concernant « la problématique particulière » des régimes à cotisation négociée, nous comprenons que la réflexion sera plus facile à entreprendre lorsque le gouvernement du Québec aura déterminé s'il permet ou non des régimes à prestations cibles. Nous l'encourageons à adopter rapidement un cadre à l'intérieur duquel de tels régimes pourront être établis. Une fois cela fait, les régimes à cotisation négociée pourront sans doute se faire doter d'un processus de migration volontaire vers un tel encadrement.

Recommandation 14

Le comité d'experts recommande que, durant une période de cinq ans après la mise en place de la méthode de « capitalisation améliorée », les parties au régime de retraite – soit l'employeur, les participants actifs, les participants non actifs dont la rente est différée et les retraités dont la rente est en service – puissent s'entendre sur un certain nombre de mesures à prendre pour diminuer les coûts du régime de retraite et sécuriser les prestations à l'égard des services passés.

Au cours de la période de cinq ans, la Régie des rentes du Québec devrait faire état annuellement des modifications apportées aux régimes de retraite et de l'évolution de la situation financière des régimes dans lesquels une ou plusieurs de ces modifications ont été appliquées.

En ce qui concerne la négociation entre l'employeur et les participants actifs (incluant les participants en rentes différées), le comité d'experts recommande que les mesures de restructuration permettent la révision ou la suspension des droits acquis et que, en addition de ce qui est déjà permis concernant les prestations de raccordement, celle-ci puisse porter sur :

- **l'indexation de la rente après la retraite;**

- **l'indexation de la rente avant la retraite (la rente différée);**
- **les subventions de retraite avant 65 ans;**
- **les bénéficiaires d'anticipation pris en considération dans le calcul de la prestation de départ avant retraite;**
- **les subventions à la rente de conjoint survivant.**

Toujours pour ce qui est de la négociation entre l'employeur et les participants actifs (incluant les participants en rentes différées), le comité d'experts recommande que, lorsqu'un régime de type salaire final est modifié en régime de type salaire carrière pour les services futurs, l'employeur et les participants actifs puissent convenir de ne pas tenir compte de l'évolution des salaires à l'égard des services antérieurs à la modification.

Dans le cas de la négociation entre l'employeur et les retraités, le comité d'experts recommande que les mesures de restructuration puissent porter sur l'indexation de la rente après la retraite.

Dans le cas des prestations des retraités – soit pour ce qui est de l'indexation de la rente après la retraite – le comité d'experts recommande que cette indexation puisse être réduite ou suspendue seulement si moins de 30 % des retraités s'opposent à la modification. Les retraités devraient être consultés sur les modifications projetées selon un processus similaire à celui prévu dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour l'application du principe d'équité.

Dans le cas des employés syndiqués, le comité recommande de permettre au syndicat de négocier des réductions ou des suspensions antérieures à la date de prise d'effet de la convention collective.

Dans le cas des employés non syndiqués, le comité d'experts recommande que des réductions ou des suspensions des droits des participants actifs puissent être effectuées dans la mesure où elles sont soumises à un processus de consultation similaire au processus prévu par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour l'application du principe d'équité et que moins de 30 % des participants actifs ou en rente différée ne s'y opposent.

Afin d'éviter que la restructuration des régimes ne mène à leur terminaison une fois leur rétablissement réalisé, le comité d'experts recommande que les réductions de droits soient rétablies s'il est mis fin au régime dans les dix ans suivant sa restructuration.

Nous comprenons qu'après la période de cinq ans, les règles habituelles applicables aux modifications réductrices seront applicables, ce qui nécessitera à nouveau le consentement de chaque participant.

Nous estimons que la liste des caractéristiques des régimes qui pourront être ainsi révisées sera appropriée dans la majorité des cas. Toutefois, le gouvernement doit être conscient que, dans les faits, le tout sera fonction du niveau de collaboration des intéressés mis à contribution en vue d'arriver à des mesures qui permettent de répondre aux besoins de restructuration des régimes concernés.

Il faudra clarifier que la référence au processus de la Loi RCR « pour l'application du principe d'équité » se veut en fait une référence réservée strictement au processus comme tel et non à une exigence spécifique à l'égard de l'équité.

À l'égard du rétablissement des droits réduits advenant que le régime se termine dans les dix ans suivant la restructuration, nous suggérons que cette période soit raccourcie (par exemple, cinq ans) et que le niveau de la récupération dépende de la période écoulée entre la réduction des droits et la liquidation du régime (par exemple, si la terminaison a lieu au cours de la première année, la récupération est 100 %, dans la seconde année 80 %, dans la troisième année 60 % et ainsi de suite).

Recommandation 15

Le comité d'experts recommande que les parties au régime de retraite puissent remiser en tout ou en partie les droits suspendus en vertu de la recommandation 14 à titre de droits récupérables.

La récupération de ces bénéfices, s'ils sont payables rétroactivement, serait soumise aux mêmes conditions qu'une bonification des prestations existantes, tel que prévu à la recommandation 5.

La seule observation que nous avons à vous formuler est que, dans un tel cas, les règles afférentes à l'équité (article 146.3 de la Loi RCR) ne devraient pas s'appliquer. En fait, la remise des prestations réduites devrait être réputée équitable.

Recommandation 16

Le comité d'experts recommande qu'à partir de la quatrième année de la période de cinq ans suivant la mise en place de la méthode de « capitalisation améliorée », l'employeur ait la possibilité d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation des prestations correspondant aux services passés dans le cadre d'un processus de révision du régime.

Cette possibilité pourrait s'appliquer aux participants actifs comme aux retraités et aux bénéficiaires actuels. Elle ne pourrait cependant en aucun cas avoir d'effet rétroactif sur les prestations déjà versées : la redéfinition du bénéfice d'indexation ne pourrait viser que les paiements futurs.

Cette possibilité serait à la disposition de l'employeur sous réserve de trois conditions précises :

- **Il faudrait que la redéfinition unilatérale de l'indexation s'applique de la même façon aux retraités actuels et aux retraités futurs pour ce qui est des services passés.**
- **Les changements apportés à l'indexation ne devraient pas permettre de réduire le déficit de capitalisation améliorée de plus de la moitié.**
- **Afin de bénéficier de cette mesure, l'employeur devrait en même temps contribuer financièrement au régime de telle sorte que cette contribution réduise le déficit dans la même proportion.**

Comme dans le cas de la recommandation n° 14, afin d'éviter que la restructuration des régimes ne mène à leur terminaison une fois leur rétablissement réalisé, le comité d'experts recommande que les réductions de droits soient rétablies s'il est mis fin au régime dans les dix ans suivant sa restructuration.

La majorité des régimes ne comportent pas une indexation des rentes. En effet, tel qu'indiqué dans la publication *Statistiques* de 2009 de la Régie des rentes du Québec concernant les régimes complémentaires de retraite (ISBN 978-2-550-63766-0), page 28, en 2009, parmi 743 régimes à prestations déterminées répertoriés et sous la surveillance de la Régie, plus de 62 % ne

comportaient aucune indexation automatique des rentes en service. Plus précisément, ce pourcentage était de 67 % pour le secteur privé et de 47 % pour le secteur public. En fait, dans le secteur privé, 82 % des participants visés ne bénéficient d'aucune indexation de leurs rentes.

Cela met en relief que l'effet de cette mesure sera vraiment fort différent d'un régime à l'autre. Pour un grand nombre de régimes, cette mesure ne constituera pas une avenue possible au rétablissement de leur situation financière.

Recommandation 17

Le comité d'experts recommande que dans les régimes à prestations déterminées, il ne soit plus permis d'offrir des bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les services futurs à des participants âgés de moins de 55 ans.

Le comité d'experts recommande d'abroger le droit à la prestation additionnelle découlant du test prévu à l'article 60.1 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

L'ICA ne souhaite pas présenter d'observations. Il incombe à d'autres groupes d'intérêt de faire valoir leur point de vue en cette matière.

Par ailleurs, la Loi RCR impose un plafond à l'âge de la retraite normale qu'un régime peut utiliser. Ce plafond est 65 ans et le même depuis 1990. Il n'a pas été majoré pour tenir compte de la longévité accrue de la population. Nous invitons le gouvernement à considérer une hausse de ce plafond afin de créer un cadre plus souple et moderne pour l'adoption de dispositions de prise de retraite mieux adaptées aux enjeux courants et futurs liés à la gestion des ressources humaines. Par la suite, ce plafond pourrait automatiquement être haussé en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Dans le même ordre d'idées, une modification de l'obligation prévue à la Loi RCR d'offrir le service de la rente dès l'âge de 55 ans devrait être envisagée.

Recommandation 18

Le comité d'experts recommande une mise en œuvre rapide des régimes volontaires d'épargne-retraite, tel qu'annoncé dans le budget 2013-2014.

Le comité d'experts recommande au gouvernement d'améliorer la proposition actuelle de régimes volontaires d'épargne-retraite soustrayant les employeurs qui offriraient un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) collectif à l'obligation d'offrir un régime volontaire d'épargne-retraite, comme c'est le cas pour les employeurs offrant un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) collectif.

La surveillance des régimes volontaires d'épargne-retraite devrait inclure l'encadrement de tous les frais et charges réduisant le rendement et leur divulgation par la Régie des rentes du Québec. Le gouvernement devrait surveiller l'évolution des frais, et au besoin légiférer sur ces derniers.

L'ICA est d'avis que les régimes volontaires d'épargne-retraite constitueront un instrument supplémentaire intéressant pour favoriser l'épargne-retraite des travailleurs québécois qui ne participent pas à un régime de retraite ou à un REER collectif.

L'absence d'une cotisation obligatoire de l'employeur en réduira la portée et en limitera le développement. Cela constitue un précédent de créer un régime de retraite sans cotisation obligatoire de l'employeur. Par contre, une cotisation patronale obligatoire aurait des répercussions sur l'économie du Québec et la compétitivité des entreprises québécoises. Il importe également de noter que l'obligation faite à l'employeur d'offrir un tel régime à ses employés constitue également un précédent et une exigence supplémentaire pour ces derniers.

L'ICA reçoit de façon positive la soustraction des employeurs offrant un CELI collectif à l'obligation d'offrir un régime volontaire d'épargne-retraite (RVER), particulièrement pour les travailleurs à faible revenu. En fait, le gouvernement devrait considérer la possibilité que le RVER, en plus d'être établi sur les bases proposées, puisse également prendre la forme d'un CELI. Pour les travailleurs à faible revenu, le CELI serait plus intéressant, notamment s'il est assorti d'un encadrement approprié des frais de gestion.

Enfin, la réflexion devra se poursuivre sur l'obligation d'offrir le RVER pour les entreprises de très petite taille afin que le fardeau administratif ne soit pas disproportionnel par rapport aux sommes épargnées. Le fait de ne viser que les entreprises comptant au moins 25 ou 50 travailleurs aurait un impact significatif sur les frais encourus pour administrer ces régimes.

Recommandation n° 19

Le comité d'experts recommande de modifier la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* pour permettre le versement de prestations variables d'un régime à cotisation déterminée selon le modèle d'un fonds de revenu viager.

Cette option devrait également s'appliquer aux régimes à prestations déterminées comportant un volet à cotisation déterminée.

L'ICA appuie cette recommandation, car elle offrira plus de souplesse aux régimes à cotisations déterminées qui voudront répondre aux demandes des participations désirant étaler les retraits de leur compte à même le régime.

Recommandation n° 20

Le comité d'experts recommande de permettre aux individus après 60 ans de décaisser plus rapidement les sommes immobilisées qu'ils détiennent dans un compte de retraite ou dans un fonds de revenu viager.

Le montant maximum de décaissement devrait être déterminé selon les modalités à prévoir dans la réglementation.

Des mesures similaires devraient également s'appliquer pour tenir compte de la mise en place de la rente longévité.

Il y a une variété d'opinions quant aux limites de retrait auxquelles doivent être soumises les sommes placées dans les comptes de retraite immobilisés et les fonds de revenu viager. Quelle que soit l'opinion, si la rente longévité est mise en place, nous sommes d'avis que les règles régissant ces instruments de placement devront être modifiées afin d'accorder une souplesse accrue dans l'établissement des sommes maximales pouvant être retirées avant l'âge d'admissibilité à la rente longévité.

Recommandation n° 21

Le comité d'experts recommande de retarder l'âge de conversion du régime enregistré d'épargne-retraite à 75 ans. Le gouvernement du Québec devrait entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral à cette fin.

L'ICA appuie cette recommandation. En fait, il faudrait également envisager une hausse correspondante de l'âge le plus tardif auquel le service d'un rente d'un régime de retraite doit débiter.

Annexe : Recommandation n° 4**Explications sur les méthodes d'évaluation**

L'élaboration des règles de capitalisation dépend des objectifs qui sont visés. On doit aussi distinguer le calcul de la valeur des prestations (soit le passif pour celles qui sont acquises à la date d'évaluation et la cotisation d'exercice pour celles qui s'acquièrent au cours de la période jusqu'à la prochaine date d'évaluation) du calcul des cotisations requises (c'est-à-dire, combien et quand il faut cotiser à la caisse, en plus de l'actif qui s'y trouve déjà, en vue de capitaliser la valeur actuarielle des prestations).

Depuis longtemps, l'approche de continuité visait à établir une capitalisation de manière ordonnée à long terme en présumant que le régime (et l'employeur) continuerait indéfiniment et en tenant compte d'hypothèses de meilleure estimation de l'actuaire (incluant habituellement une hypothèse quant aux rendements anticipés sur les placements de la caisse en fonction du niveau de risque prévu dans la politique de placement) mais avec un certain ajustement de ces hypothèses afin de générer une certaine marge de sécurité. Ces marges n'étaient pas identifiées clairement dans le passé, mais depuis quelques années, les normes actuarielles exigent que l'étendue de ces marges soit décrite dans le rapport de l'actuaire. Selon ces normes, les hypothèses doivent inclure des marges seulement dans la mesure requise aux termes de la loi ou par les termes de son mandat qui sont habituellement établis par son client.

Le fait de tenir compte des rendements anticipés sur les placements équivaut en quelque sorte à financer en partie les prestations du régime avec des revenus qui découleront d'une prise de risque dans les marchés à l'avenir. Évidemment une telle prise de risque, avec espoir d'être récompensé par des revenus accrus, implique une grande incertitude.

Les règles de capitalisation de la Loi RCR exigent la production d'une évaluation sur base de solvabilité qui fournit une estimation de la situation financière du régime en supposant sa liquidation à la date d'évaluation. Selon la base de solvabilité et conformément aux dispositions de la Loi RCR qui régissent le règlement des droits lors de la liquidation d'un régime, il est supposé que des contrats de rente sont souscrits auprès d'une société d'assurance au titre des rentes versées aux participants retraités et que les autres participants reçoivent la valeur actualisée de leurs droits. La valeur actualisée est calculée selon des taux d'intérêt établis conformément aux normes actuarielles dont l'utilisation est prescrite par la loi.

S'il y a un déficit selon la base de solvabilité, l'employeur du secteur privé doit verser, conformément aux règles normales de la Loi RCR, des cotisations annuelles additionnelles afin de rétablir la solvabilité du régime sur une période de cinq ans. Depuis le milieu des années 2000, en raison de la diminution des taux d'intérêt et des piètres rendements des marchés boursiers, de nombreux règlements d'exception ont été adoptés afin de permettre aux employeurs de réduire leurs cotisations pour rétablir la solvabilité. En outre, le gouvernement a exclu le secteur public de l'obligation de verser des cotisations au titre des déficits de solvabilité.

Nous comprenons que l'objectif visé par la nouvelle méthode proposée, dite « capitalisation améliorée », se veut un genre de compromis entre l'approche de continuité (qui reconnaît habituellement la prime de risque anticipée à l'avenir), et l'approche de solvabilité. Cette nouvelle méthode reconnaîtrait la prime de risque présumée par le régime, pour la période jusqu'à la date de retraite présumée, mais ne tiendrait compte que d'une légère prime de risque uniformisée pour tous les régimes en fonction d'un nouvel indice du marché des obligations de sociétés, pour la période de retraite.