



**Commentaires de Towers Watson sur
les recommandations présentées dans
le rapport du
comité d'experts sur l'avenir du système
de retraite québécois**

***Innové pour pérenniser le
système de retraite***

Le 7 août 2013

Table des matières

Section 1 : Introduction	1
Section 2 : Commentaires généraux	2
Section 3 : Commentaires sur chacune des recommandations du rapport D'Amours	6
<i>Recommandation 1 (Rente longévité)</i>	6
<i>Recommandation 2 (Modifications au RRQ)</i>	7
<i>Recommandation 3 (Règles de capitalisation identiques pour les secteurs privé et public)</i>	7
<i>Recommandation 4 (Capitalisation améliorée)</i>	7
<i>Recommandation 5 (Affectation de l'excédent d'actif)</i>	9
<i>Recommandation 6 (Valeur de transfert)</i>	10
<i>Recommandation 7 (Augmentation de la PED)</i>	11
<i>Recommandation 8 (Gestion des risques financiers)</i>	12
<i>Recommandation 9 (Partage des coûts entre l'employeur et les participants actifs)</i>	12
<i>Recommandation 10 (Remboursement de l'excédent d'actif)</i>	13
<i>Recommandation 11 (Achat de rentes)</i>	13
<i>Recommandation 12 (Division de la caisse en deux comptes)</i>	14
<i>Recommandation 13 (Retrait d'un employeur d'un régime interentreprises)</i>	14
<i>Recommandation 14 (Négociation pour la restructuration des droits acquis)</i>	15
<i>Recommandation 15 (Récupération des droits à la suite d'une restructuration des droits acquis)</i>	16
<i>Recommandation 16 (Modification unilatérale de l'indexation)</i>	16
<i>Recommandation 17 (Élimination des subsides de retraite anticipée avant 55 ans)</i>	16
<i>Recommandation 18 (RVER)</i>	17
<i>Recommandation 19 (Prestations payables d'un régime à cotisations déterminées)</i>	17
<i>Recommandation 20 (Décaissement plus rapide à 60 ans)</i>	17
<i>Recommandation 21 (Conversion du REER à 75 ans)</i>	17
Conclusion	18

Section 1 : Introduction

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

C'est avec plaisir que Towers Watson soumet ses commentaires sur les recommandations présentées dans le rapport du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois (le « comité d'experts », présidé par Monsieur Alban D'Amours) intitulé « *Innover pour pérenniser le système de retraite* » (le « rapport D'Amours »). Le dépôt du présent mémoire démontre notre désir de contribuer au soutien et à l'amélioration de notre système de retraite. Nous croyons que les régimes de retraite à prestations déterminées constituent un moyen significatif de fournir un revenu stable aux travailleurs à la retraite. Nous tenons à remercier les membres du comité d'experts pour les constats présentés dans le rapport D'Amours concernant l'état du système de retraite québécois, les réflexions et les solutions possibles aux problèmes que le comité d'experts a identifiés.

La deuxième section de ce mémoire présente des commentaires généraux sur la situation du système de retraite et la troisième section des commentaires sur chacune des recommandations du rapport D'Amours.

Section 2 : Commentaires généraux

Puisque nous offrons des services conseil relativement aux régimes de retraite, nous sommes bien au fait des multiples enjeux et défis auxquels font face les répondants de régimes de retraite. La baisse des taux d'intérêt et le faible rendement des marchés au cours de la dernière décennie ont entraîné une détérioration de la situation financière des régimes de retraite à prestations déterminées. Cette détérioration de la situation financière des régimes de retraite, conjuguée au contexte économique mondial difficile, a mené de nombreux répondants de régimes de retraite du secteur privé à revoir les prestations payables de leurs régimes de retraite. De plus, la complexification du cadre législatif et la fréquence des changements à la réglementation ont entraîné dans certains cas des coûts additionnels, sur le plan de l'administration et des prestations. Ainsi, de nombreux employeurs n'offrent plus de régime de retraite à prestations déterminées à leurs employés. Ces régimes de retraite ont souvent été remplacés par des régimes d'accumulation de capital.

Nous appuyons certains des objectifs généraux énoncés dans le rapport D'Amours, notamment :

- stabiliser les obligations relatives au financement des régimes de retraite;
- encourager une saine gestion des risques des régimes de retraite;
- adapter le cadre législatif en matière de retraite aux transformations du marché du travail;
- adapter le cadre législatif afin de permettre l'ajustement des droits acquis des participants à un régime de retraite selon le contexte économique et démographique;
- adapter le Régime de rentes du Québec (RRQ) afin de ne pas décourager les travailleurs québécois à demeurer sur le marché du travail plus longtemps.

Au-delà de tous ces objectifs, nous croyons que le gouvernement doit mettre en place un cadre législatif simple qui encourage les employeurs à offrir des régimes de retraite à leurs employés, ainsi qu'à maintenir et à bonifier ces régimes.

Régimes à prestations cibles - Nous croyons qu'une réglementation permettant l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles devrait être adoptée le plus rapidement possible. La stabilité des coûts est un objectif recherché par plusieurs entreprises qui, au cours des dernières années, ont liquidé leur régime ou ont fermé leur régime de retraite aux nouveaux participants afin de le remplacer par un régime d'accumulation de capital. Il est primordial, pour le maintien des régimes à prestations déterminées, que les répondants puissent offrir des régimes de retraite qui offrent des prestations de retraite de type « à prestations déterminées », mais qui peuvent varier selon le niveau de capitalisation du régime sans que des cotisations additionnelles de l'employeur soient nécessaires.

Excédents d'actifs - Le gouvernement devra aussi s'attaquer à la propriété de l'excédent d'actif des régimes de retraite. Au cours des dernières années, les répondants de régimes de retraite ont dû verser des cotisations d'équilibre élevées afin de rétablir la situation financière de leur régime. Or, les règles actuelles prévoient qu'en cas de liquidation du régime avec excédent, l'employeur doit faire parvenir un projet d'entente aux participants afin de partager cet excédent. Certaines propositions

avancées dans le rapport D'Amours, notamment l'exigence de provisions pour écarts défavorables (PED) plus élevées, amplifient les inquiétudes concernant la propriété des excédents d'actif à la liquidation des régimes. Les répondants ont peu d'intérêt à améliorer la capitalisation des régimes et à verser des cotisations additionnelles qui ne pourront pas leur être remboursées lorsque la situation financière du régime le permettrait ou qui devront être assujetties à des ententes avec les participants en cas de liquidation. À la base, les répondants de régimes à prestations déterminées s'engagent à fournir une rente à la retraite de leurs employés; ils ne s'engagent pas à verser des excédents d'actif en cas de liquidation.

Gestion des risques financiers - Nous croyons qu'une saine gestion des risques est souhaitable pour la pérennité des régimes de retraite et pour les organisations qui les parrainent, surtout lorsque les régimes sont de taille importante. Cependant, même si certaines propositions émises par le comité d'experts visent précisément la problématique de la gestion du risque des régimes de retraite, nous considérons que l'ensemble des propositions présentées dans le rapport D'Amours pourrait créer des risques plus importants que ceux qui existent aujourd'hui. La politique de gestion des risques, la politique de capitalisation et la politique de placement d'un régime de retraite devraient être considérés dans leur ensemble et non individuellement. Dans cette optique, dans le contexte où les risques financiers reposent essentiellement sur les épaules de l'employeur, la responsabilité de la politique de capitalisation, de la politique de placement et de la politique de gestion de risques financiers devrait incomber exclusivement au répondant du régime.

Nous proposons que la réglementation concernant la gestion des risques financiers repose sur le modèle illustré par le schéma suivant :

ENGAGEMENT	GOVERNANCE	ADMINISTRATION
<ul style="list-style-type: none"> • Dispositions du régime (c.-à-d. formule de la rente, prestations de retraite, de décès ou de cessation d'emploi, etc.) • Partage des coûts entre l'employeur et les employés • Partage des risques financiers (qui doit verser des cotisations additionnelles ou subir une réduction de droits pendant l'existence du régime?) 	<p>Structure établie selon la nature de l'engagement</p> <p>Les parties qui assument les hausses de cotisations lorsque le régime est en déficit devraient être responsables de l'établissement de la politique de placement et de la politique de gestion des risques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si l'employeur est le seul responsable du paiement du déficit en cours d'existence ou de la dette à la liquidation du régime, l'employeur devrait avoir la charge de la structure de gouvernance et de la gestion des risques financiers. • Dans le cadre d'un régime à coûts partagés ou un régime à prestations cibles, un comité de retraite formé de représentants de l'employeur et de participants devrait être responsable de la gestion des risques. 	<p>Le comité de retraite est responsable de l'administration du régime et de l'application des diverses politiques de gouvernance</p>

Ainsi, dans un régime de retraite à prestations déterminées traditionnel, l'employeur serait chargé des politiques de gouvernance puisqu'il assume tous les risques financiers. Pour un régime de retraite à coûts partagés ou un régime de retraite à prestations cibles, il y aurait lieu de confier à un comité de retraite la tâche d'établir les politiques de gouvernance.

Les éléments suivants militent en faveur de notre proposition :

- 1- Dans la mesure où l'employeur assume les risques financiers du régime (c.-à-d. versement de cotisations additionnelles si le rendement de l'actif est en-deçà des attentes, si les taux d'intérêt sont bas ou si l'espérance de vie augmente au fil du temps), il devrait avoir le contrôle sur les façons de gérer ces risques;

- 2- En restreignant le pouvoir décisionnel du comité de retraite pour qu'il s'applique seulement à la surveillance de l'application des politiques et à l'administration du régime, on limiterait l'étendue de sa responsabilité fiduciaire et il serait plus facile de recruter des personnes pour remplir les fonctions de membre du comité (notamment des membres indépendants);
- 3- En laissant au comité de retraite le rôle de surveillance en matière de gestion des risques financiers, l'employeur ne se trouve pas purement à s'auto-réglementer en la matière.

Capitalisation – Bien que la nouvelle méthode proposée de capitalisation améliorée et l'absence de cotisation d'équilibre au titre des déficits de solvabilité produiraient des cotisations minimales inférieures à celles requises selon les règles actuelles dans le cas des régimes à maturité élevée, les nouvelles règles de capitalisation proposées dans le rapport D'Amours entraîneraient des cotisations plus élevées dans le cas de certains régimes de moindre maturité (c'est-à-dire ceux comptant majoritairement des participants actifs) et de type derniers salaires. Des nouvelles règles augmentant les cotisations devant être versées aux régimes qui comptent une plus grande proportion de participants actifs iraient à l'encontre de l'objectif d'accroissement de la présence et de l'offre de régimes de retraite à prestations déterminées. Pour cette raison, nous sommes d'avis que le gouvernement devrait, à tout le moins, envisager des modifications aux règles proposées par le comité d'experts.

Achat de rentes - Certaines recommandations contenues dans le rapport D'Amours sont simples et pourraient être adoptées rapidement afin de sécuriser les droits des participants, d'alléger le fardeau des répondants de régimes de retraite et de permettre une meilleure gestion des risques, notamment par l'achat de rentes aux retraités afin de libérer les régimes de leurs obligations à leur endroit.

Section 3 : Commentaires sur chacune des recommandations du rapport D'Amours

Recommandation 1 (Rente longévité)

Nous notons que les coûts de la rente longévité représenteraient une nouvelle charge sociale pour les employés et les employeurs québécois, dont le fardeau fiscal est déjà très élevé. Ces nouvelles charges pourraient nuire à la compétitivité des entreprises québécoises au Canada et dans le monde.

Nous croyons qu'il serait préférable de modifier et de simplifier la réglementation actuelle afin d'encourager les entreprises à offrir des régimes de retraite ou d'épargne à leurs employés.

Si le gouvernement souhaite adopter la rente longévité, nous notons ci-dessous quelques éléments qui devront être pris en considération :

- La rente longévité doit être un régime financé à l'avance. Il n'y a pas lieu de donner des années de cotisation présumées aux fins du calcul de la rente ou d'accélérer la constitution de la rente longévité pour les personnes qui n'y ont pas cotisé ou qui sont plus âgées.
- La structure de gouvernance de ce régime devrait être établie avec soin. Les cotisations liées à cette rente devraient être déposées dans un fonds libre de toute interférence politique et géré en fonction d'un objectif de maximisation du rendement de placement à un niveau de risque raisonnable. De plus, les cotisations qui seront versées en vue de la constitution de la rente longévité ne doivent pas servir à financer le RRQ ou tout autre programme gouvernemental.
- Si le Québec est la seule province à mettre sur pied la rente longévité, les employeurs comptant des employés mobiles ou travaillant dans d'autres provinces pourront difficilement offrir des programmes d'avantages sociaux harmonisés à l'échelle du pays. Le gouvernement québécois devrait entamer des discussions avec les gouvernements des autres provinces et le gouvernement fédéral afin de convenir d'une solution uniforme et ce, avant sa mise en place.
- Le gouvernement devra prévoir des règles permettant clairement aux régimes de retraite à prestations déterminées de coordonner leurs prestations avec la rente longévité. En outre, des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada seront nécessaires afin de permettre la réduction, à compter de 75 ans, d'une rente versée par un régime de retraite et de permettre une prestation de raccordement qui se termine à 75 ans.
- Les programmes actuels procurent déjà une excellente protection aux travailleurs à faibles revenus. Pour améliorer son efficacité, le gouvernement devrait envisager que le calcul des prestations et cotisations de toute rente longévité ne s'applique qu'aux gains dépassant un certain seuil (par exemple, les gains entre 30 000 \$ et 80 000 \$).

- L'âge du début de la rente longévité devrait pouvoir évoluer au fil du temps à mesure que l'espérance de vie des participants augmente, mais surtout en fonction de la croissance de la période moyenne durant laquelle les personnes sont aptes à travailler.

Recommandation 2 (Modifications au RRQ)

Nous accueillons favorablement les modifications proposées au calcul de la rente de retraite du RRQ au titre des revenus de travail après l'âge de 60 ans. Cette mesure pourrait d'ailleurs être adoptée sans attendre les conclusions sur d'autres mesures proposées dans le rapport D'Amours.

Nous sommes également d'accord avec la proposition d'obliger la pleine capitalisation de toute amélioration future des prestations du RRQ.

Recommandation 3 (Règles de capitalisation identiques pour les secteurs privé et public)

Nous reconnaissons que l'uniformisation des règles de capitalisation résultera en une augmentation des cotisations pour la plupart des employeurs du secteur public. Des règles de transition devraient être prévues afin de tenir compte du fait que le passage aux nouvelles règles de capitalisation représentera un fardeau financier énorme pour certaines organisations du secteur public.

Recommandation 4 (Capitalisation améliorée)

Nous appuyons la modernisation et la simplification des règles de capitalisation des régimes de retraite. Toutefois, avant d'adopter un nouveau cadre financier, il y aurait lieu d'envisager d'autres modèles de capitalisation et leurs effets possibles sur la situation financière des régimes et sur les variations possibles des cotisations. En outre, il y a lieu de développer un cadre souple fondé sur la coordination des politiques de gestion des risques, de capitalisation et de placement du régime.

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

Nous encourageons le gouvernement à consulter l'Institut canadien des actuaires (« ICA ») dans le cadre de l'établissement de nouvelles règles de capitalisation et d'évaluation actuarielle. Le gouvernement devrait énoncer les principes sur lesquels doivent se fonder les règles de capitalisation des régimes de retraite et demander à l'ICA d'établir des normes et méthodes qui permettraient d'atteindre ces objectifs.

Par contre, si le gouvernement choisit de se limiter à examiner la méthode proposée dans le rapport D'Amours, nous sommes d'avis que certains éléments de la recommandation du comité devraient être revus et modifiés.

1. Les règles proposées prévoient la consolidation des déficits à chaque évaluation actuarielle annuelle. Nous suggérons qu'elles permettent une réinitialisation de la période d'amortissement et du calcul des cotisations d'équilibre à chaque évaluation actuarielle. Si le gouvernement ne souscrit pas à cette suggestion, les règles devraient, au minimum, prévoir une réduction des cotisations d'équilibre ou le raccourcissement de la période d'amortissement des déficits existants lorsque l'employeur cotise plus que le minimum requis ou lorsque des gains actuariels sont révélés par une nouvelle évaluation actuarielle. Ces modifications encourageraient certains employeurs à cotiser plus que le minimum requis et régleraient ainsi un problème important qui existe avec l'application de la réglementation actuelle.
2. Le rapport D'Amours indique que le taux d'actualisation qui devrait être utilisé pendant la retraite est celui établi selon la courbe de taux d'actualisation comptable produite par la firme Fiera Capital en collaboration avec l'ICA. Cette courbe vise à estimer le rendement des obligations de sociétés de haute qualité au Canada. À ce sujet, nous offrons les commentaires suivants :
 - a. Le marché canadien des obligations de sociétés de haute qualité est relativement petit. En particulier, le nombre d'obligations de sociétés de haute qualité ayant un terme de plus de 10 ans est très bas, ce qui produit des difficultés pour établir un taux de rendement sur une longue période comme ce serait le cas pour la détermination du taux d'actualisation des engagements de la plupart des régimes de retraite. En outre, si le nombre d'obligations de sociétés de haute qualité diminue de façon importante, comme cela s'est produit au dernier trimestre de l'année 2008, le taux d'actualisation prescrit pourrait être très difficile à établir.
 - b. Le faible nombre d'obligations de sociétés ayant un terme de plus de 10 ans rendra la gestion des risques des régimes de retraite plus difficile. Ainsi, l'établissement d'une politique de placement visant à appairer le passif et l'actif du régime de retraite sera ardu. Sans possibilité d'un tel appariement, la volatilité de la situation financière du régime et des cotisations sera accrue. Il serait préférable de fonder tout taux d'actualisation prescrit sur un indice obligataire facile à reproduire, donc composé de titres liquides et facilement disponibles sur le marché.
 - c. Selon la recommandation 4, le taux d'actualisation à utiliser pendant la période de retraite des participants actifs est le même que celui devant être employé pour l'évaluation du passif au titre des participants retraités. Nous croyons qu'il devrait plutôt être établi sur la base des caractéristiques propres au groupe des participants actifs (rentes prévues et période de versement de la rente estimée selon les hypothèses de mortalité et de prise de retraite) ou de celles d'un nouveau retraité. En effet, la durée du passif au titre des retraités actuels peut être considérablement plus courte que celle du passif au titre des futurs retraités. L'utilisation de taux d'actualisation différents permettrait de plus grandes possibilités d'appariement de l'actif et du passif, ce qui est conforme à un objectif de meilleure gestion des risques.
3. Le non-financement du déficit de solvabilité pourrait résulter en un déficit lors de la liquidation d'un régime. Dans une telle situation, si l'employeur fait faillite, les droits des participants seront réduits. Des pistes de solution pourraient être envisagées afin d'atténuer les répercussions de telles situations.

Autres enjeux relatifs à la capitalisation des régimes

À notre avis, la réglementation devrait continuer de permettre l'utilisation d'une lettre de crédit pour garantir les cotisations d'équilibre qui sont autrement exigibles. Pour les employeurs, les lettres de crédit représentent un moyen efficace de gestion de leurs cotisations, tout en maintenant la sécurité des prestations des participants. Si la méthode de capitalisation améliorée est mise en place, les règles actuelles encadrant les lettres de crédit devront être modifiées afin qu'elles soient basées sur l'évaluation de capitalisation améliorée. Les règles modifiées devront aussi permettre le maintien des lettres de crédit déposées auprès du comité de retraite avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation et leur reconnaissance aux fins d'établir la situation financière du régime selon la base de capitalisation améliorée. De plus, nous proposons que les nouvelles règles augmentent le plafond lié à l'utilisation des lettres de crédit.

Recommandation 5 (Affectation de l'excédent d'actif)

Towers Watson accueille favorablement la proposition de permettre le remboursement de l'excédent d'actif en cours d'existence d'un régime. Bien que la nécessité de maintenir une réserve dénote un souci de favoriser une saine gestion des risques, la règle proposée dans le rapport D'Amours limitant à 20 % l'affectation de l'excédent à des fins de congé de cotisations ou autres, crée une réserve plus élevée que celle prévue par la PED. Selon la règle proposée, en considérant qu'une évaluation actuarielle doit être réalisée à chaque année, l'employeur ne pourrait jamais affecter tout l'excédent d'actif à des congés de cotisations ou à la bonification des prestations puisque le montant utilisable serait limité à 20 % de l'excédent et qu'un nouveau calcul de l'excédent serait réalisé annuellement. Étant donné que la PED, qui, en soit, est une réserve, doit être pleinement constituée avant de permettre l'affectation de l'excédent et que le rapport D'Amours propose une hausse de la PED, nous ne croyons pas nécessaire d'imposer d'aussi grandes contraintes relatives à l'affectation de toute partie de l'excédent qui dépasse la PED.

Le rapport D'Amours n'aborde pas le traitement de l'excédent d'actif, ni l'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque, lors de la liquidation du régime. En effet, le rapport D'Amours indique que l'employeur devrait être seul responsable de la dette en cas de liquidation du régime, mais ne propose aucune nouvelle mesure concernant le droit de l'employeur à l'excédent d'actif en cas de liquidation du régime. La réglementation actuelle prévoit qu'en cas d'excédent d'actif à la liquidation d'un régime, l'employeur doit faire une proposition aux participants concernant le partage de cet excédent. Cette règle n'incite pas les employeurs à envisager des marges dans la capitalisation de leur régime afin de sécuriser les prestations au-delà du minimum requis. Il y a lieu de revoir la pertinence des règles d'attribution de l'excédent d'actif à la liquidation du régime. Le gouvernement pourrait d'ailleurs profiter des autres recommandations du rapport concernant la négociation des droits acquis afin de faire confirmer l'attribution de l'excédent d'actif à la liquidation du régime.

De plus, afin de simplifier l'application des règles de la recommandation 10 limitant le remboursement à l'employeur aux cotisations d'équilibre déjà versées, nous suggérons de permettre la création d'un « compte de cotisations d'équilibre » selon des modalités semblables à celles applicables au « compte de réserve de solvabilité » permis par les nouvelles lois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Ce compte pourrait diminuer les risques liés à l'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque en cas de liquidation du régime.

Le rapport D'Amours ne se penche pas sur la nécessité de changer ou de maintenir l'exigence concernant l'affectation équitable de l'excédent se trouvant à l'article 146.3 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (Loi RCR). Cette exigence décourage la bonification des prestations de retraite lorsqu'un régime est en situation d'excédent d'actif. Certains répondants de régimes comptant des participants dans plusieurs provinces ont décidé de ne pas bonifier les prestations de leurs participants au Québec (mais d'accorder une bonification aux participants des autres provinces) en raison de la complexité et de la lourdeur des règles québécoises relatives au principe d'équité, ainsi qu'en raison de l'incertitude quant à la validité ultime de la bonification proposée. Nous sommes d'avis que les règles concernant l'affectation équitable de l'excédent devraient être éliminées compte tenu de leurs difficultés d'application et de leur effet négatif. Elles ne nous semblent pas pertinentes compte tenu, notamment, qu'il n'y a aucune règle exigeant un traitement équitable lorsque les prestations sont bonifiées alors que le régime affiche un déficit. Au minimum, l'article 146.3.2 de la Loi RCR devrait prévoir une « règle de sécurité » qui confirme que la modification satisfait au principe d'équité si moins de 30 % des participants s'y opposent.

Étant donné l'exigence de la constitution d'une PED avant un congé de cotisation, la réglementation devrait être modifiée afin de prévoir l'exclusion de la PED de l'excédent sujet à l'entente de partage entre l'employeur et les participants lors de la liquidation d'un régime et permettre le remboursement de la PED à l'employeur.

Finalement, la recommandation 5 mentionne que l'employeur est le seul responsable de la dette du régime en cas de terminaison du régime. La législation doit permettre que les participants puissent convenir avec l'employeur qu'il n'est pas seul responsable du déficit à la terminaison pour le service futur (et pour le service passé selon les termes d'une entente intervenue entre les parties).

Recommandation 6 (Valeur de transfert)

La proposition de revoir la méthode de calcul des valeurs de transfert est intéressante. Une analyse approfondie mérite d'être réalisée afin de déterminer si des modalités plus simples permettraient d'atteindre les mêmes objectifs que ceux visés par le comité d'experts tout en évitant certaines faiblesses de la méthode proposée pour calculer les valeurs de transfert. Nous encourageons fortement le gouvernement à travailler en collaboration avec l'ICA afin d'établir une nouvelle méthode qui viserait à atteindre les objectifs établis par le gouvernement.

Nous tenons à signaler que si le Québec est la seule province à imposer une nouvelle méthode de calcul des valeurs de transfert, il y aura plusieurs répercussions relativement aux régimes de retraite comptant des participants dans plusieurs provinces, notamment :

- Leur administration sera plus complexe.
- Les participants québécois auront droit à des valeurs de transfert moins élevées que celles versées aux autres participants du même régime.
- Le passif de solvabilité lié aux participants du Québec diminuera. Le passif de solvabilité lié aux participants des autres provinces ne pourra pas être réduit tant que ces provinces n'adopteront pas la nouvelle méthode.
- Il est possible que certains participants québécois demandent un transfert vers une autre province afin d'augmenter (ou de préserver) la valeur de transfert de leurs droits à la cessation d'emploi.

Nous ne croyons pas que ces enjeux doivent décourager le gouvernement du Québec d'effectuer des changements au calcul des valeurs de transfert. Toutefois, nous l'encourageons à travailler avec les autres gouvernements provinciaux et l'ICA afin d'établir une nouvelle méthode qui répondra aux objectifs désirés et qui s'appliquera de façon uniforme au Canada.

Si un changement important est apporté à la méthode de calcul des valeurs de transfert, il serait préférable de prévoir un passage rapide à la nouvelle méthode, voire une application rétroactive à la date à laquelle le gouvernement révèle son intention de modifier la méthode. En effet, si le gouvernement annonce un changement longtemps à l'avance, ceci pourrait avoir pour effet d'encourager certains participants à cesser leur emploi afin de préserver la valeur de transfert de leurs droits. En plus de possiblement provoquer une vague de départs indésirables, les effets positifs visés par la nouvelle méthode seraient en partie annulés par des cotisations additionnelles requises pour capitaliser les insuffisances de transfert.

Recommandation 7 (Augmentation de la PED)

Si une règle de PED minimale est maintenue, Towers Watson appuie la recommandation du comité de constituer la PED à partir des gains actuariels, comme c'est le cas actuellement.

Tout excédent d'actif en-deçà de la PED peut être perçu comme du capital « gelé » puisque l'employeur doit poursuivre le versement de cotisations. Si le niveau de la PED est fixé à un niveau trop élevé, celui-ci pourrait constituer une autre raison motivant l'employeur à ne pas verser des cotisations au-delà du minimum requis. À notre avis, la proposition du comité d'experts de porter de 7 % à 15 % le coefficient employé dans la formule de calcul de la PED produirait une PED obligatoire exagérément élevée pour bon nombre de régimes.

Nous soumettons que la formule actuelle de calcul de la PED doit être complètement revue. Le calcul de la PED en fonction de deux groupes distincts, soit les participants actifs et les participants retraités, entraîne une complexité qui n'est pas nécessaire et produit, dans certains cas, un résultat inadéquat, comme dans la situation suivante :

Une partie du portefeuille d'obligations du régime est structurée de façon à ce que son montant et sa durée correspondent exactement à ceux du passif de solvabilité au titre des retraités. Pour les autres participants, l'actif est placé en actions et obligations. Selon la formule actuelle, la PED au titre des retraités est calculée en fonction de la durée de l'ensemble du portefeuille obligatoire et non d'après la durée du portefeuille obligatoire qui leur est attribuable, créant une PED obligatoire pour les retraités même si leur passif est « parfaitement immunisé ».

Nous suggérons que la formule de calcul soit simplifiée. En outre, la formule actuelle ne remplit pas toujours les objectifs énoncés, c'est-à-dire une PED plus élevée pour les régimes qui prennent plus de risques et une PED moins élevée pour les régimes qui prennent moins de risques. À cet égard, nous soulignons que certains régimes de retraite qui ont utilisé des stratégies de placement plus perfectionnées (par exemple, investissement guidé par le passif) ont été moins frappés par les conditions économiques des dernières années. Par contre, ces régimes auraient généralement des PED plus élevées que d'autres régimes dont la situation financière a été grandement touchée par ces mêmes conditions.

La formule de PED actuelle ne tient pas compte du fait que des instruments de placement autres que des obligations peuvent être utilisés dans la gestion du risque du taux d'intérêt, tels les produits dérivés. Le gouvernement pourrait adopter une formule simple, vraisemblablement un taux unique, à

l'instar d'autres provinces (par exemple 7 % du passif total). Le gouvernement pourrait consulter l'Institut canadien des actuaires (ou mandater la Régie des rentes du Québec) afin d'établir un niveau simple de PED jugé satisfaisant.

Dans le but d'encourager une meilleure gestion du risque du taux d'intérêt, le gouvernement devrait accorder à la Régie des rentes la discrétion d'autoriser une PED moins élevée lorsque le régime démontre l'utilisation d'une gestion prudente des risques, notamment selon de critères qui pourraient exiger le recours à des modèles stochastiques ou de solvabilité dynamique. Dans l'élaboration de cette avenue, la Régie des rentes devrait consulter l'Institut canadien des actuaires pour l'établissement des critères.

Recommandation 8 (Gestion des risques financiers)

Tel qu'indiqué dans la section Commentaires généraux de notre mémoire à la page 3, nous croyons que les politiques relevant de la gouvernance d'un régime de retraite, soit la politique de placement et la politique de gestions des risques devraient relever des parties qui assument les risques financiers et qui doivent supporter les conséquences défavorables de la prise des risques, soit une hausse des cotisations ou une diminution des prestations. Ainsi, dans un régime de retraite à prestations déterminées traditionnel, où l'employeur doit verser des cotisations d'équilibre lorsque le régime est en déficit et où il est responsable de la dette en cas de liquidation du régime, l'employeur devrait être responsable de toute décision ayant un effet sur la gestion des risques financiers du régime, notamment la politique de placement. Dans ces situations, le comité de retraite devrait faire le suivi de l'application de ces politiques et informer la Régie des rentes, au besoin, de toute situation de non-conformité si, après avoir informé l'employeur, aucune action n'a été prise pour la rectifier. Pour un régime de retraite à coûts partagés ou à prestations cibles, il y a lieu de donner les responsabilités de l'établissement des politiques de gouvernance au comité de retraite.

La politique de capitalisation du régime devrait être une responsabilité du répondant du régime et devrait inclure une description des marges qui doivent être utilisées aux fins de la capitalisation du régime puisque c'est lui qui est au premier plan du versement des cotisations.

Quant à la recommandation d'obliger le comité de retraite ou le répondant du régime à faire préparer une étude permettant de quantifier les divers niveaux de risques pouvant affecter la situation financière du régime, nous croyons que, si le gouvernement y donne suite, les règles relatives à son application devraient accorder une grande latitude au comité de retraite ou au répondant quant à la façon de s'y conformer, en particulier lorsque le régime n'est pas de grande taille. Par exemple, la réglementation pourrait se limiter à préciser les sujets principaux devant être abordés par l'analyse des risques.

Recommandation 9 (Partage des coûts entre l'employeur et les participants actifs)

Nous appuyons les changements proposés à la réglementation qui accordent plus de souplesse dans la conception des régimes de retraite, notamment ce qui a trait au partage des coûts entre l'employeur et les participants. Pour cette raison, nous sommes d'accord avec la partie de la recommandation 9 qui suggère un éventail élargi de possibilités quant au partage des coûts.

Si le régime prévoit un partage des coûts à l'égard du service futur et du déficit s'y rapportant, la règle actuelle de la cotisation patronale minimale que l'on appelle aussi la règle du 50 % ne devrait pas s'appliquer à cette partie des droits car elle pourrait compromettre le respect de la règle de partage des coûts prévue par le régime.

La recommandation 9 indique que l'employeur demeurerait responsable de la totalité de la dette du régime advenant sa liquidation. Il nous semble illogique d'imposer une telle obligation à l'employeur dans le cadre d'un régime à coûts partagés, car il contrevient au principe du partage des coûts. Nous suggérons plutôt que la loi oblige que le texte des régimes à coûts partagés contienne des dispositions claires régissant la responsabilité de tout déficit lors de la liquidation du régime.

Cette recommandation semble indirectement indiquer que le comité d'experts est favorable à la mise sur pied éventuelle de régimes de retraite à prestations cibles (« RRPC »). Nous encourageons le gouvernement à adopter dans les meilleurs délais une réglementation encadrant les RRPC. Les RRPC répondent à un besoin; c'est-à-dire un régime de retraite dont les cotisations sont fixes, les prestations établies selon une formule prédéterminée, mais qui peuvent fluctuer en fonction de la situation financière du régime, et en vertu duquel les risques sont mutualisés. Pour plusieurs employeurs et groupes de travailleurs, les RRPC représenteraient une meilleure solution que les régimes à cotisations déterminées ou à prestations déterminées (même avec un partage de coûts tel qu'envisagé par la recommandation 9). Nous sommes d'avis que le cadre réglementaire applicable aux RRPC devra être souple, c'est-à-dire ne pas contenir de dispositions trop contraignantes concernant les marges de capitalisation et les mécanismes d'ajustement des prestations. Il devra plutôt mettre l'accent sur la clarté des dispositions du RRPC relativement aux ajustements des prestations en cas de fluctuations dans la situation financière future du régime, ainsi que sur la communication de ces dispositions aux participants. Il devrait également prévoir des règles raisonnables relativement à la transformation de droits acquis d'un régime existant dans un régime à prestations cibles.

Recommandation 10 (Remboursement de l'excédent d'actif)

Nous sommes d'accord avec le principe de permettre, en cours d'existence du régime, le remboursement à l'employeur de la partie de l'excédent d'actif du régime dépassant une certaine marge de prudence, dans la mesure où l'employeur est responsable du paiement des déficits du régime. Nous appuyons la recommandation 10 car elle représente un pas dans la bonne direction par rapport à la loi actuelle, même si nous ne souscrivons pas à la règle limitant le remboursement au montant des cotisations d'équilibre déjà versées.

Aux fins de l'application de cette recommandation, nous croyons que tout plafond de remboursement, le cas échéant, devrait inclure toutes les cotisations d'équilibre qui ont été versées à la caisse par l'employeur, autant celles versées avant que celles versées après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

Recommandation 11 (Achat de rentes)

Nous appuyons la mesure permettant au régime de retraite d'acquitter une partie ou la totalité des rentes en versement au moyen de l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur. Nous suggérons d'ailleurs que cette recommandation soit adoptée rapidement.

La réglementation devrait prévoir que l'achat de rentes garanties aux fins d'acquittement de droits devrait être une décision exclusive de l'employeur puisqu'il devra combler tout déficit, s'il y a lieu. De plus, nous sommes d'avis que, lorsque cet achat se produit à un moment où le régime affiche un excédent d'actif, la réglementation ne devrait exiger aucun partage de l'excédent d'actif ou projet d'entente à cet égard.

La réglementation devrait continuer à permettre au comité de retraite d'acheter des rentes garanties sans acquittement des droits, dans le cadre de l'application de la politique de placement. Toutefois, comme indiqué précédemment, l'employeur devrait être partie prenante de toute décision ayant un effet sur la gestion des risques du régime, notamment la politique de placement.

Recommandation 12 (Division de la caisse en deux comptes)

Nous sommes d'avis que la répartition de la caisse d'un régime de retraite à prestations déterminées en plusieurs comptes peut créer des problèmes pratiques considérables, en plus de nuire au principe de mutualisation des risques. Si le gouvernement donne suite à la recommandation, il faudra absolument que la répartition de la caisse en plusieurs comptes soit facultative et assujettie au consentement de l'employeur. Nous avons inclus ci-dessous une liste d'enjeux qui devraient être pris en considération si cette recommandation est adoptée :

- Le montant du transfert d'actif entre les deux comptes, la base de calcul du transfert et la date du transfert;
- Le traitement de tout déficit au moment du transfert et le maintien de l'équité entre les groupes de participants;
- Le besoin d'un financement distinct et d'une comptabilité distincte pour les deux portions de la caisse;
- Advenant la terminaison du régime où la portion du régime relative aux retraités est en situation d'excédent d'actif et celle des autres participants est en déficit, avant d'exiger des cotisations additionnelles de l'employeur et de procéder au processus de distribution de l'excédent, y aurait-il lieu de prévoir l'utilisation de l'excédent d'actif d'une partie du régime pour combler le déficit de l'autre partie du régime?
- Le besoin d'une politique de placement et de gestion de risques distinctes pour les deux portions de la caisse.

Quant à la règle actuelle du principe d'équité prévue à l'article 146.3 de la Loi RCR, nous sommes d'avis qu'elle devrait tout simplement être abolie comme indiqué dans nos commentaires sur la recommandation 5.

Recommandation 13 (Retrait d'un employeur d'un régime interentreprises)

Nous appuyons la recommandation exigeant l'acquittement des droits de tous les participants reliés à un employeur qui se retire d'un régime interentreprises. Autrement, les participants orphelins présentent des risques supplémentaires qui sont assumés par les autres participants du régime et les autres employeurs participants.

De plus, la Loi RCR devrait être modifiée afin de ne plus obliger les employeurs existants à assumer, en cours d'existence, la portion du déficit attribuable aux participants orphelins actuels d'un régime interentreprises. À cet effet, la réglementation pourrait permettre aux participants orphelins de demander le transfert de la valeur de leurs droits selon le degré de solvabilité du régime au moment de l'application de cette mesure (ou permettre à l'administrateur du régime de l'offrir).

Les règles de capitalisation des régimes interentreprises du Québec (en particulier l'obligation pour l'employeur d'assumer le déficit) posent problème car elles ne tiennent pas compte de la nature même de l'entente entre les parties. L'entente, dans ce genre de régimes, est habituellement très claire : l'employeur et le syndicat conviennent d'un montant fixe de cotisations patronales qui doivent être déposées dans la caisse du régime interentreprises en vue de la constitution de prestations de retraite. Aucune autre obligation n'est imposée à l'employeur en vertu de la convention collective. L'employeur a peu (ou n'a pas) d'influence sur les dispositions et la gestion du régime interentreprises.

Les règles québécoises diffèrent de celles des autres provinces. Selon ces dernières, les droits des participants peuvent être réduits si les cotisations prévues aux conventions collectives sont insuffisantes pour assurer la santé financière du régime interentreprises. Les règles des autres provinces tiennent donc bien compte de la réalité de l'entente entre les parties. Les règles québécoises actuelles ne permettent pas de réduction des rentes constituées.

La Loi RCR impose aux employeurs participant à un régime interentreprises de verser des cotisations additionnelles lorsque le régime affiche un déficit et que l'employeur cesse sa participation au régime ou que les cotisations normales futures ne suffisent pas pour assurer la santé financière du régime. Ces cotisations additionnelles affectent la compétitivité des employeurs qui participent à de tels régimes, puisqu'ils doivent assumer des coûts supplémentaires imprévus qui ne surviennent pas dans les autres provinces. Vu la situation financière précaire de certains régimes interentreprises (par exemple, certains régimes ont un degré de solvabilité inférieur à 50 %), la réglementation québécoise applicable à ces régimes doit être modifiée de façon urgente. Une modification simple et bienvenue serait de la rendre identique à celles des autres provinces.

Recommandation 14 (Négociation pour la restructuration des droits acquis)

Nous croyons que cette recommandation, soit la restructuration des droits acquis, représente un pas dans la bonne direction qui permettra le rétablissement de la situation financière de certains régimes. Cette recommandation pourrait également permettre à l'employeur et aux groupes de participants de s'entendre sur un réaménagement des droits et des dispositions du régime de retraite, sans réduire la valeur globale des droits des participants. Nous reconnaissons que la restructuration des droits des participants pourrait ne pas être considérée positivement par ces derniers, mais compte tenu de la situation financière de certains régimes de retraite, la restructuration des droits acquis est une proposition qui mérite d'être sérieusement considérée afin d'assurer la pérennité du régime et, dans certains cas, celle de son répondant.

Parmi les mesures proposées, nous constatons que la seule mesure envisagée pour les retraités est un changement à l'indexation future des rentes. Étant donné que peu de régimes offrent une indexation pendant la retraite, le gouvernement devrait permettre d'autres mesures relativement aux retraités. Par exemple, la réglementation pourrait permettre les réductions des rentes en cours de versement si les participants et l'employeur s'entendent à ce sujet.

Pour les participants actifs, le gouvernement pourrait également considérer des changements à l'âge de la retraite normale. L'âge de la retraite normale pourrait être haussé dans un premier temps et ensuite rajusté au fur et à mesure que l'espérance de vie augmente. Le changement de l'âge de retraite et des subventions de retraite anticipée pourrait réduire les coûts des régimes tout en ne posant pas de grands inconvénients aux participants.

Le comité d'experts recommande d'appliquer un processus prévoyant que la mesure proposée pour réduire les coûts au titre des retraités ou des participants actifs non syndiqués est présumée être acceptée par ces derniers si moins de 30 % d'entre eux s'y opposent. Nous sommes d'accord avec l'utilisation de ce processus simple. Toutefois, il faudra que les règles relatives à ce processus soient claires quant au caractère exécutoire de la décision; par exemple, il faudra éviter l'incertitude qui existe présentement dans le cadre de l'application de la règle du principe d'équité.

Recommandation 15 (Récupération des droits à la suite d'une restructuration des droits acquis)

Nous appuyons cette recommandation. Si l'employeur et les participants s'entendent à ce sujet lors de la négociation, il n'y a pas lieu de s'opposer à la récupération de droits. La réglementation devrait indiquer clairement que la récupération des droits restructurés ne devrait pas être assujettie aux règles de traitement équitable si le régime est en situation d'excédent d'actif au moment de la récupération. Encore une fois, nous réitérons notre opposition à la règle du traitement équitable qui complique le processus de modification des régimes.

Recommandation 16 (Modification unilatérale de l'indexation)

Nous constatons que la seule mesure pouvant être imposée est l'élimination de l'indexation pendant la retraite et que le rapport D'Amours indique que 37,1 % des régimes de retraite du Québec offrent de l'indexation, ce qui concerne 31,8 % des participants. Seulement 17,8 % des participants des régimes du secteur privé ont droit à une indexation. Donc, pour 68,2 % des participants des régimes de retraite du Québec (82,2 % des régimes du secteur privé), l'employeur n'aurait aucune possibilité de modification unilatérale advenant l'échec des négociations. Si le gouvernement admet qu'un réaménagement des prestations à la seule discrétion de l'employeur est une avenue appropriée, nous croyons que les mesures permises devraient viser plus que 17,8 % à des participants des régimes du secteur privé.

Par ailleurs, si le gouvernement reconnaît l'urgence d'agir quant à la restructuration des régimes de retraite afin d'assurer leur pérennité, il y a lieu de raccourcir la période de quatre ans avant l'imposition de mesures forcées.

Recommandation 17 (Élimination des subsides de retraite anticipée avant 55 ans)

Un régime à prestations déterminées est un outil important dans le cadre de la gestion des ressources humaines d'une entreprise. À notre avis, le gouvernement ne doit pas imposer des règles strictes interdisant les subventions de retraite anticipée avant 55 ans. Dans certains secteurs ou pour certains groupes de travailleurs, les entreprises devraient pouvoir continuer d'offrir d'importantes subventions de retraite anticipée, même avant 55 ans, afin de répondre à leurs besoins particuliers en matière de gestion des ressources humaines. Nous ne favorisons pas l'adoption de mesures qui restreignent la

flexibilité permise dans la conception des régimes de retraite. De plus, nous tenons à souligner que la Loi RCR est une loi prévoyant des normes minimales ; y intégrer des plafonds au titre des prestations irait à l'encontre de la philosophie de cette loi et créerait de la confusion à l'égard des objectifs visés par la loi.

Nous appuyons la proposition d'éliminer la prestation additionnelle découlant de l'article 60.1 de la Loi RCR. Son élimination devrait pouvoir être rétroactive, c'est-à-dire s'appliquer également aux droits constitués avant l'entrée en vigueur de cette élimination. De plus, étant donné que certains répondants ont modifié leurs régimes pour accorder une indexation de la rente durant la période entre la cessation d'emploi et l'âge de 55 ans afin de créer une prestation additionnelle nulle selon le test prévu à l'article 60.1 de la Loi RCR, le gouvernement devrait aussi permettre l'élimination de cette indexation de la rente différée si la prestation additionnelle est éliminée.

Recommandation 18 (RVER)

Nous appuyons l'adoption d'une loi permettant la mise en place des régimes volontaires d'épargne-retraite. Le gouvernement devrait prévoir un cadre réglementaire simple pour ces régimes afin de réduire les frais administratifs.

Recommandation 19 (Prestations payables d'un régime à cotisations déterminées)

Comme nous appuyons les mesures qui permettent plus de flexibilité dans la conception et l'administration des régimes de retraite, nous sommes d'accord avec la recommandation 19, dans la mesure où son application demeure facultative pour les régimes visés.

Recommandation 20 (Décaissement plus rapide à 60 ans)

Nous n'exprimons aucune opinion sur cette recommandation. Cependant, si les personnes peuvent décaisser un plus gros montant lorsqu'ils sont de jeunes retraités, la probabilité d'une insuffisance de fonds plus tard s'en trouvera augmentée. Par ailleurs, étant donné que le rapport D'Amours indique que le niveau d'épargne des Québécois envers la retraite est insuffisant, encourager de plus gros retraits plus tôt au début de la retraite envoie un message contradictoire.

Recommandation 21 (Conversion du REER à 75 ans)

Nous appuyons la mesure visant à retarder l'âge de conversion du REER à 75 ans. Par ailleurs, il serait également opportun de hausser l'âge maximal à lequel le versement d'une rente payable d'un régime de retraite doit débiter.

Conclusion

En conclusion, nous considérons que plusieurs recommandations du comité d'experts vont dans la bonne direction pour atteindre l'objectif de pérenniser les régimes de retraite à prestations déterminées. Certaines d'entre elles pourraient être mises en place à très court terme afin d'encourager le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées existants (par exemple, l'achat de rentes). Toutefois, nous devons constater que certaines autres recommandations auraient pour effet de nuire au maintien et à la création de régimes de retraite et devraient être modifiées avant leur adoption.

Par ailleurs, nous soulignons que l'un des plus grands irritants en matière de financement des régimes à prestations déterminées, soit l'asymétrie entre la prise de risques financiers et l'attribution de l'excédent d'actif, n'a fait l'objet que de recommandations partielles du comité d'expert. Nous encourageons vivement le législateur à corriger cette asymétrie. Étant donné que le répondant du régime doit verser des cotisations additionnelles lorsque le régime est en déficit, il devrait pouvoir bénéficier de l'excédent d'actif lorsque la situation financière du régime est bonne, de même qu'à la liquidation du régime. La législation devrait s'exprimer de façon claire à ce sujet. De plus, nous suggérons que les pouvoirs en matière de gouvernance soient alignés sur la prise de risque financier.

Enfin, une législation permettant l'établissement de régimes à prestations cibles devraient être adoptée le plus rapidement possible.