



MÉMOIRE

**MÉMOIRE DE
L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES
FINANCES PUBLIQUES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N^o 195
*LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES RÉGIMES
COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE***

SEPTEMBRE 2004

© 2004 Institut canadien des actuaires

Document 204049

This document is available in English

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires
Présenté à la Commission des finances publiques de
l'Assemblée nationale du Québec
Commentaires sur le projet de loi n° 195
Loi modifiant la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*

Résumé

La Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale de l'Institut canadien des actuaires a rédigé ce mémoire qui découle de l'examen du projet de loi n° 195, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

L'Institut canadien des actuaires n'appuie pas l'adoption du projet de loi n° 195.

- Pendant l'existence d'un régime de retraite à prestations déterminées, il est normal et approprié de prendre des congés de cotisations.
- Pour la plupart des régimes de retraite à prestations déterminées, le niveau de provisionnement ne correspond pas à la promesse; c'est plutôt le niveau des prestations qui constitue la promesse aux participants.
- L'incertitude quant à la capacité de prendre des congés de cotisations a généré une érosion des marges de provisionnement, entraînant une diminution de la sécurité des prestations promises.
- Les règles régissant les congés de cotisations ne devraient pas être examinées isolément en raison de leur interdépendance avec les autres exigences relatives au provisionnement.
- Les modifications proposées dans le projet de loi n° 195 feraient en sorte que l'option de la confirmation des congés de cotisations serait beaucoup plus difficile à appliquer. Cela nuirait à l'élimination de l'incertitude quant au droit de prendre des congés de cotisations.
- Pour de nombreux régimes, il semble logique d'exiger l'assentiment des syndicats pour apporter une modification au régime. En exigeant également l'assentiment des participants non actifs et des participants non syndiqués, cela créerait un précédent dont les répercussions seraient importantes.
- La proportion des travailleurs participant à des régimes de retraite est trop faible. Une participation accrue devrait être un facteur primordial au moment d'adopter des changements à la législation sur les régimes de retraite.

Introduction

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de présenter ses commentaires sur le projet de loi n°195 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

L'ICA compte plus de 2 000 membres au Canada. Plusieurs d'entre eux œuvrent dans le domaine des régimes de retraite et participent à la conception, à l'administration et au provisionnement des régimes de retraite en collaboration avec les promoteurs et les administrateurs de régime, les syndicats et les fiduciaires. Ils ont joué un rôle de premier plan dans la création des régimes de retraite et des programmes gouvernementaux de sécurité du

revenu ainsi que dans l'établissement du provisionnement nécessaire pour garantir la viabilité de ces régimes et programmes.

L'un des objectifs de l'ICA consiste à aider les législateurs à mettre en place des lois en matière de régimes de retraite qui comblent efficacement les besoins de toutes les parties en cause. Par le biais des relations qu'il entretient avec les hauts fonctionnaires des gouvernements, l'ICA met tout en œuvre pour favoriser une intervention législative qui est propice à la gestion effective et efficace des régimes de retraite, d'une part, et qui tient compte des intérêts de toutes les parties en cause dans le régime de retraite, d'autre part.

Objet du mémoire

Le présent mémoire découle de l'examen du projet de loi 195 *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 13 mai 2004; il renferme des commentaires au sujet des propositions y figurant. Ce mémoire a été rédigé par la Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale et a été approuvé par la Direction des services aux membres de l'ICA.

Commentaires

Comme expliqué ci-dessous, l'ICA n'appuie pas l'adoption du projet de loi n° 195.

Pendant l'existence d'un régime de retraite à prestations déterminées, il est normal et approprié de prendre des congés de cotisations.

L'expression « congé de cotisations » est utilisée pour décrire le concept d'un employeur qui suspend le versement de sa cotisation d'exercice lorsqu'un régime à prestations déterminées a un excédent d'actif étant donné que l'actif du régime est plus que suffisant pour assurer le versement des prestations constituées promises par le régime.

Un régime de retraite à prestations déterminées est un instrument auquel l'employeur et les participants sont parties prenantes et qui procure un niveau de prestations de retraite à la retraite ou à une autre forme de cessation d'emploi. Les prestations payables en vertu du régime sont calculées selon une formule qui peut reposer notamment sur les années de service et la rémunération du participant.

La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (la Loi) exige qu'une caisse soit constituée séparément de l'actif de l'employeur afin d'assurer le provisionnement ordonné du régime. L'administrateur du régime doit périodiquement obtenir une évaluation actuarielle qui établit la situation financière du régime au moment de l'évaluation et le coût annuel des prestations pour les services futurs (la cotisation d'exercice). Il est devenu nécessaire d'exiger de provisionner à l'avance les régimes de retraite à prestations déterminées afin d'éviter que les prestations des participants ne leur soient pas versées. Le provisionnement a pour objet de mettre suffisamment de fonds de côté pour verser les prestations promises. **Dans la plupart des cas, le niveau de provisionnement ne correspond pas à la promesse; c'est plutôt le niveau des prestations qui constitue la promesse aux participants.**

Dans le cadre d'une évaluation actuarielle, l'actuaire doit établir plusieurs hypothèses pour estimer la valeur des prestations engagées par le régime. Ces hypothèses ne peuvent être que des estimations et les résultats réels vont

nécessairement dévier des hypothèses, d'où des gains ou des pertes pour le régime. Les gains produiront un excédent d'actif et les pertes, un déficit qu'il faudra combler.

Si l'évaluation actuarielle détermine que l'actif de la caisse est insuffisant, la Loi stipule que l'employeur est tenu de faire des paiements supplémentaires pour amortir le déficit.

Habituellement, les cotisations des participants, le cas échéant, sont établies en pourcentage de leur rémunération et ne sont pas touchées par la situation financière du régime. C'est donc l'employeur qui assume le risque que les cotisations fluctuent en fonction des résultats du régime pendant son existence.

Ainsi, lorsque ces régimes ont des excédents d'actifs, il est normal que l'employeur prenne un congé intégral ou partiel de cotisations. Autrement, la promesse serait tout à fait différente d'une prestation déterminée.

Compte tenu de la promesse fondamentale des régimes à prestations déterminées, il serait souhaitable de préciser que les congés de cotisations sont légaux, sous réserve des dispositions du régime ou d'une entente explicite entre les parties qui peuvent imposer des restrictions au titre des congés de cotisations.

L'incertitude quant à la capacité de prendre des congés de cotisations a généré une érosion des marges de provisionnement, entraînant une diminution de la sécurité des prestations promises.

Dans les administrations canadiennes autres que le Québec, le droit pour les employeurs de prendre des congés de cotisations a dans une large mesure été établi par la décision de la Cour suprême du Canada en 1994 dans l'affaire Schmidt c. Air Products Canada Ltd. Par contre, au Québec, il y a un doute au sujet de ce droit depuis la décision prise par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire TSCO of Canada Ltd. c. Châteauneuf en 1995. Malgré cette incertitude, les employeurs québécois des secteurs tant privé que public ont continué à prendre des congés de cotisations. Dans le secteur privé, il n'y a eu pratiquement aucune poursuite et dans le secteur public, il y en a eu quelques-unes, dont certaines ont été réglées.

Néanmoins, le risque d'actions en justice demeure une préoccupation pour les employeurs. Cela influe sur les décisions au sujet du provisionnement des régimes et donc, sur la situation financière et l'évolution du régime à long terme.

Le niveau de provisionnement recommandé pour un régime de retraite repose sur des estimations qui sont fonction du résultat d'éventualités futures sur de très longues périodes. Les hypothèses utilisées pour ces estimations comprennent une marge pour éventuels résultats défavorables qui varie selon le degré de conservatisme utilisé dans les hypothèses. Les hypothèses plus conservatrices comportent une marge plus grande et donneront lieu à des cotisations plus élevées. En appliquant des hypothèses plus conservatrices, des excédents sont plus probables si les résultats réels s'avèrent plus favorables que les hypothèses. Ainsi, un régime qui a été provisionné de manière conservatrice (et dont la sécurité des prestations est plus élevée) enregistrera un excédent plus important (ou sera moins susceptible de déclarer un déficit) qu'un régime qui a été provisionné avec moins de conservatisme.

Beaucoup d'employeurs préfèrent réduire le risque d'une hausse imprévue de leurs cotisations requises. Une politique de provisionnement conservatrice permet de réaliser cet objectif puisqu'elle minimise le risque qu'un déficit ne se produise.

Or, compte tenu de l'incertitude quant à la validité des congés de cotisations, de plus en plus d'employeurs ont décidé de faire preuve de moins de conservatisme dans leur provisionnement, y compris d'amortir les déficits sur une plus longue période. Bien entendu, un tel changement dans la politique de provisionnement a réduit la sécurité des prestations. Cette conséquence n'est pas dans le meilleur intérêt des participants en général. À long terme, le droit des employeurs de prendre des congés de cotisations profitera à la fois aux participants et aux employeurs.

Le contexte dans lequel les régimes de retraite sont provisionnés aujourd'hui est assez différent de celui qui régnait en 2000 lorsque la Loi a été modifiée pour prévoir le processus facultatif de confirmation du congé de cotisations. En 2000, un nombre important de régimes étaient en situation d'excédent tandis qu'aujourd'hui, ils sont moins nombreux dans cette situation et beaucoup accusent des déficits importants. Compte tenu de ce qui précède, la cessation éventuelle d'un régime avec un déficit important que l'employeur insolvable ne peut combler est une source de préoccupation de politique publique plus grave que le désavantage perçu des congés de cotisations pour les participants. Il est juste de présumer que bon nombre des participants apprécieront les avantages d'une politique de provisionnement plus conservatrice, même si cela veut dire que l'employeur a le droit incondtionnel de prendre des congés de cotisations.

Le droit de prendre des congés de cotisations offre aussi aux employeurs une plus grande latitude au chapitre de l'utilisation et de la gestion des flux de trésorerie. Ces facteurs sont importants dans le contexte actuel de la concurrence à l'échelle mondiale et de la lutte pour une efficacité accrue.

Les règles régissant les congés de cotisations ne devraient pas être examinées isolément en raison de leur interdépendance avec les autres exigences relatives au provisionnement.

Plus tôt cette année, la Régie des rentes du Québec a annoncé qu'elle avait l'intention de mener une consultation publique, prévue pour l'automne, à l'égard des éventuelles modifications aux exigences de capitalisation minimale. En toute logique, un examen du genre devrait également porter sur les règles régissant les congés de cotisations puisqu'elles sont une composante importante de l'encadrement régissant la capitalisation.

Il semble donc qu'il soit prématuré de modifier les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* portant sur les congés de cotisations avant que l'examen plus complet des règles de provisionnement ne soit achevé.

Les modifications proposées dans le projet de loi n° 195 feraient en sorte que l'option de la confirmation des congés de cotisations serait beaucoup plus difficile à appliquer. Cela nuirait à l'élimination de l'incertitude quant au droit de prendre des congés de cotisations.

Bien que seul un petit nombre d'employeurs se soit prévalu de l'option de la confirmation des congés de cotisations depuis qu'elle existe, certains envisagent de l'appliquer au cours des prochaines années et la plupart des autres employeurs apprécient l'opportunité de l'appliquer dans l'avenir, si nécessaire. Avec les modifications proposées dans le projet de loi n° 195, l'option de la confirmation sera beaucoup plus difficile à appliquer dans l'avenir. L'absence de cette confirmation contribuera à perpétuer l'incertitude touchant les congés de cotisations, d'où les conséquences négatives dont il a déjà été question.

Pour de nombreux régimes, il semble logique d'exiger l'assentiment des syndicats pour apporter une modification au régime. En exigeant également l'assentiment des participants non actifs et des participants non syndiqués, cela créerait un précédent dont les répercussions seraient importantes.

Pour la plupart des régimes comptant des participants syndiqués, toute modification au régime est déjà assujettie à la négociation. Ainsi, pour ces régimes, l'exigence actuelle visant à obtenir l'assentiment des syndicats aux fins de la confirmation du droit de prendre des congés de cotisations semble une prolongation normale du cadre de négociations.

Exiger aussi l'assentiment des participants non actifs et des participants non syndiqués serait un changement de taille. Pour la plupart des régimes, il est normal de prendre des congés de cotisations dans le contexte du provisionnement durant l'existence du régime, compte tenu que les cotisations sont fondées sur des hypothèses

actuarielles qui ne sont que des estimations. Dans ce contexte, il semble déraisonnable d'exiger l'assentiment des participants aux fins de la confirmation du droit de prendre des congés de cotisations. En outre, l'exigence d'obtenir l'assentiment des participants occasionnerait du travail et des frais administratifs supplémentaires.

L'adoption des modifications proposées mènera éventuellement à la nécessité de déterminer s'il faut exiger l'assentiment des participants pour toute amélioration du régime provisionné au moyen d'un excédent d'actif, voire même pour toute modification influant sur le degré actuel ou futur de la sécurité des prestations. Nous pouvons aisément imaginer les éventuels différends découlant de cette question.

Chose certaine, l'adoption du projet de loi n° 195 n'encouragerait pas les employeurs à hausser ou à rétablir le conservatisme dans leur politique de provisionnement. Dans le contexte où le sous-provisionnement des régimes de retraite est une préoccupation d'envergure, cela produirait vraisemblablement un résultat non souhaitable.

La proportion des travailleurs participant à des régimes de retraite est trop faible. Une participation accrue devrait être un facteur primordial au moment d'adopter des changements à la législation sur les régimes de retraite.

La proportion des travailleurs participant à des régimes de retraite est trop faible, spécialement dans le secteur privé. Bon nombre de facteurs sont à l'origine de ce problème, mais la complexité et la disparité des mesures législatives en matière de normes régissant les régimes de retraite s'avèrent un facteur clé. En cette période difficile que traversent les régimes de retraite, nous sommes d'avis que les changements de nature législative devraient, entre autres objectifs, faciliter la mise en œuvre et leur maintien.

Il est possible que tous les participants voient d'un bon œil les modifications aux normes qui leur fourniront des droits accrus et une plus grande assurance de la saine administration du régime. Toutefois, leur situation sera plus compromise si la couverture des régimes de retraite continue à diminuer du fait que les employeurs ne sont pas disposés à prendre en charge les coûts administratifs excessifs ou le fardeau réglementaire liés aux régimes de retraite.

Un changement fondamental qu'il convient d'apporter pour maintenir et favoriser la couverture des régimes est d'atteindre un équilibre entre la propriété de l'excédent et la prise en charge du risque. Le fait que les employeurs doivent payer les déficits de provisionnement sans être assurés de profiter des avantages des excédents a grandement contribué au niveau décevant de la couverture des régimes.

Le précédent que créerait l'adoption du projet de loi n° 195 (c.-à-d., l'assentiment obligatoire des participants pour un certain type de modifications) donnerait aux employeurs l'impression d'avoir moins de contrôle sur les dispositions du régime, un autre élément qui pourrait les inciter à mettre fin à leurs régimes à prestations déterminées.