

Mémoire

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires à la Régie des rentes du Québec

Commentaires sur le document de consultation

Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale

Septembre 2005

Document 205099

This document is available in English

© 2005 Institut canadien des actuaires

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires
Présenté à la
Régie des rentes du Québec**

Commentaires sur le document de consultation

Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Sommaire

- L'Institut canadien des actuaires (ICA) manifeste un vif intérêt pour les enjeux relatifs aux régimes de retraite à prestations déterminées, plus particulièrement leur financement.
- Le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif n'incite pas à la prudence au chapitre du financement des régimes de retraite. Il exerce donc un effet nuisible sur la sécurité des prestations. Tant que durera l'asymétrie du traitement des déficits et des excédents d'actif, il pourrait être difficile d'inciter les employeurs à la fois à conserver et à mieux financer leurs régimes de retraite. Nous sommes persuadés qu'il est possible d'adopter des changements législatifs pertinents qui permettront d'atténuer ces problèmes et, par conséquent, satisferont davantage les intérêts à long terme de tous les intervenants.
- Notre système de régime de retraite doit être modifié afin de favoriser une plus grande participation aux régimes de retraite à prestations déterminées.
- Il serait préférable de mieux coordonner l'élaboration des normes de pension entre les divers organismes canadiens de réglementation.
- L'établissement d'une provision pour écarts défavorables (PÉD) de solvabilité fondée sur le niveau de risque auquel le régime est exposé constitue un objectif valable. Nous proposons d'établir une exigence de PÉD de solvabilité qui soit pratique et raisonnable, faute de quoi cette mesure dissuadera les intervenants à maintenir des régimes à prestations déterminées. Nous suggérons d'envisager sérieusement une exigence de PÉD qui ne nécessiterait pas de paiements d'amortissement supplémentaires. L'ICA serait disposé à collaborer avec la Régie des rentes du Québec à l'égard de cette proposition très importante.
- À des fins de simplification, nous suggérons d'appliquer la période d'amortissement proposée de 10 ans au déficit total de solvabilité (c'est-à-dire le passif de solvabilité majoré de la PÉD moins l'actif de solvabilité). Une période plus longue devrait être envisagée à titre de mesure transitoire.
- Nous appuyons la proposition visant à consolider les déficits de solvabilité à la première évaluation actuarielle suivant le 30 décembre 2009.
- Nous appuyons le recours aux instruments financiers pour garantir les paiements d'amortissement à l'égard des déficits de solvabilité. Nous nous proposons également d'envisager d'autres mécanismes en vertu desquels les employeurs pourraient verser des cotisations supplémentaires sans effet négatif éventuel sur le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif.

- Nous sommes d'accord avec la mise en œuvre de la cinquième mesure proposée (« Établir et financer le coût d'une modification sur une base de solvabilité »).
- Nous sommes d'accord avec le principe qui consiste à autoriser les parties à convenir à l'avance de la répartition de l'excédent d'actif, sous réserve des détails contenus dans notre mémoire.
- L'ICA est en voie de revoir sa norme de pratique au sujet des rapports sur le financement des régimes de retraite.
- Nous sommes d'accord avec l'exigence de procéder à une mise à jour financière annuelle pour le maintien d'un congé de cotisations.
- Nous encourageons la Régie des rentes du Québec, le gouvernement du Québec, ainsi que les autres organismes de réglementation des régimes de retraite et les administrations publiques du Canada à unir leurs efforts pour définir de nouvelles normes améliorées de régime de retraite qui tiendront compte de la nécessité d'accroître la participation aux régimes de retraite, des risques pris en charge par les divers intervenants et des préoccupations des participants au sujet de l'amélioration de la sécurité. L'ICA s'empresse de prendre part aux discussions traitant de ces enjeux fondamentaux.
- Le document de consultation et le présent mémoire sont orientés principalement vers les régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique. Cependant, des régimes de retraite interentreprises, plus particulièrement dans le cadre desquels les cotisations patronales sont directement négociées, présentent des particularités et des enjeux uniques. Nous encourageons le gouvernement du Québec à toujours tenir compte de ce caractère unique dans la totalité de ses lois et de ses règlements futurs. Il ne convient pas toujours d'appliquer les mêmes règles à tous les régimes.

Introduction

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de présenter ses observations au sujet du document de consultation *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées* (le document de consultation). Le présent mémoire a été préparé par la Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale, en collaboration avec la Commission des rapports financiers des régimes de retraite (CRFRR) de l'ICA, et approuvé par la Direction des normes de pratique de l'ICA.

L'Institut canadien des actuaires est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. Il est voué au service de la population par la prestation de services et de conseils actuariels de la plus haute qualité. À cette fin, l'Institut favorise l'avancement de la science actuarielle et parraine des programmes de formation et de qualification des membres actuels et futurs. Il dirige des programmes afin de veiller à ce que les services actuariels fournis par ses membres répondent aux normes professionnelles reconnues.

L'ICA compte plus de 3 700 membres à travers le Canada. Environ la moitié d'entre eux œuvrent dans le secteur des régimes de retraite en participant à la conception, à l'administration et au financement des régimes, de concert avec les promoteurs de régimes et les administrateurs, les syndicats et les fiduciaires afin de concevoir, de

financer et d'administrer leurs régimes. Ils ont joué un rôle important dans la création des régimes de retraite et des programmes publics de sécurité du revenu et dans l'établissement des normes de financement visant à assurer la viabilité de ces régimes et de ces programmes.

L'un des objectifs de l'ICA consiste à aider les législateurs à élaborer des lois sur les régimes de retraite qui répondent efficacement aux besoins de toutes les parties. Grâce aux liens qu'il a établis avec les représentants du secteur public et conscient de sa responsabilité envers le public, l'ICA tente de promouvoir une intervention législative propice à la gestion efficace et efficiente des régimes de retraite, tout en respectant le plus fidèlement possible les intérêts de toutes les parties à ces régimes.

L'ICA est très actif au plan des régimes de retraite :

- À partir des travaux effectués antérieurement par des groupes de travail de l'ICA, ce dernier a diffusé en mars 2005 l'*Énoncé de principes sur la révision des normes de pratique actuarielles pour les rapports sur le provisionnement des régimes de retraite*. Cet énoncé de principes précise l'information que, de l'avis de la CRFRR, le rapport de l'actuaire sur le financement des régimes de retraite devrait transmettre aux publics de l'ICA et, par conséquent, quelle devrait être la norme de pratique actuarielle reconnue à cet égard. Cet énoncé de principes propose d'importants changements au chapitre des rapports actuariels sur le financement des régimes de retraite.
- En avril 2005, le Groupe de travail sur le rôle de l'actuaire des régimes de retraite a diffusé le *Rapport sur le rôle de l'actuaire des régimes de retraite et sur les défis à l'intégrité professionnelle*. Ce rapport pour fins de discussion précise les rôles de l'actuaire des régimes de retraite, explique les défis qui se posent à l'égard de son intégrité professionnelle lorsqu'il assume ces rôles, et renferme des recommandations visant à protéger les intérêts des divers publics de l'actuaire. Ce rapport consigne les points de vue préliminaires du groupe de travail et ne représente pas la position officielle de l'ICA. Il a pour but de favoriser le dialogue. Le groupe de travail analysera les observations qu'il a reçues et diffusera ensuite son rapport final.
- À l'automne de 2004, l'ICA a mis sur pied une équipe de projet chargée d'examiner certains rapports actuariels sur des régimes de retraite. Le but ultime de cet examen consiste à améliorer le soutien et les conseils fournis par l'ICA aux praticiens qui préparent ces rapports, à proposer des commentaires aux commissions de pratique chargées de la documentation des normes et, de façon générale, à promouvoir la meilleure qualité possible du travail. En août 2005, l'ICA a diffusé la version finale du rapport de l'équipe du projet d'examen des régimes de retraite.

Nous remercions la Régie des rentes du Québec (la Régie) d'avoir lu l'Énoncé de principes susmentionné et d'avoir présenté ses commentaires. La CRFRR tiendra dûment compte des observations de la Régie lors des prochaines étapes. Nous saurions gré à cette dernière de nous faire également part de ses commentaires au sujet du *Rapport sur le rôle de l'actuaire des régimes de retraite et sur les défis à l'intégrité professionnelle*, même si l'échéance officielle de dépôt des observations avait été fixée au 30 juin 2005.

Ces documents et le rapport diffusé par l'équipe du projet d'examen des régimes de retraite figurent à la section des publications du site Web de l'ICA (www.actuaires.ca), sous les liens suivants :

<http://www.actuaires.ca/publications/2005/205012f.pdf>

<http://www.actuaires.ca/publications/2005/205019f.pdf>

<http://www.actuaires.ca/publications/2005/205058f.pdf>

L'ICA estime que des améliorations peuvent et doivent être apportées aux exigences de financement des régimes de retraite afin d'accroître la sécurité des prestations et d'offrir une marge de manœuvre au chapitre du financement des régimes. En conséquence, nous saluons les efforts déployés par la Régie pour préparer le document de consultation. Ce document est clair, il présente une analyse exacte de la situation actuelle et renferme des propositions intéressantes. Nous souscrivons aux objectifs fondamentaux des mesures proposées, mais nous croyons qu'elles nécessitent certains rajustements dont nous traiterons dans le présent document. L'ICA se fera un plaisir d'aider la Régie à élaborer les détails des mesures dont elle recommandera l'adoption au gouvernement du Québec à la suite du processus de consultation.

Le présent mémoire ne renferme pas d'observations sur les mesures temporaires proposées dans le document de consultation, car celles-ci ont déjà été mises en œuvre après l'adoption de la *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite*, sanctionnée le 17 juin 2005.

Section I : Observations générales

Outre les objectifs mentionnés dans l'introduction du présent mémoire, les observations générales suivantes nous ont aidés à élaborer nos commentaires particuliers dans la présente section au sujet des mesures proposées.

Notre système de retraite doit être modifié afin de favoriser une plus grande participation aux régimes de retraite.

Nous sommes déçus de l'absence d'observation au sujet du niveau de la participation aux régimes de retraite.

Selon diverses études, la participation aux régimes à prestations déterminées régresse et une moins grande proportion de travailleurs qui font leur entrée dans la population active participent à des régimes de retraite à prestations déterminées, plus particulièrement dans le secteur privé. Le changement vers des régimes à cotisations déterminées ou la décision de ne souscrire à aucun régime s'explique en partie par l'évolution du milieu des affaires et des caractéristiques, des besoins et des priorités de la population active (p. ex., davantage de postes temporaires et à temps partiel et de travailleurs autonomes). Cependant, un trop grand nombre d'employeurs ont abandonné les régimes à prestations déterminées en raison d'un contexte juridique considéré négatif (p. ex., l'incertitude au sujet de la propriété de l'excédent d'actif et des congés de cotisation) et de lois sur les régimes de retraite excessivement exigeantes (p. ex., latitude insuffisante au plan du financement, obstacles au transfert de l'actif et du passif, absence de normes uniformes sur les régimes de retraite à travers le Canada). La volatilité des coûts déclarés dans les états financiers des employeurs en vertu des normes comptables et la perception de frais

d'administration élevés, constituent également des facteurs qui mettent de la pression sur les régimes à prestations déterminées.

Nous constatons qu'une majorité des travailleurs et leurs représentants manifestent une préférence pour les régimes à prestations déterminées en raison du niveau plus élevé de prévisibilité et de sécurité du revenu de retraite.

L'ICA est d'avis qu'une plus grande participation aux régimes de retraite, qu'il s'agisse de régimes à prestations déterminées ou de régimes à cotisations déterminées, serait avantageuse pour la société. Elle aura ultimement pour effet de réduire le fardeau financier qu'assumeront les générations futures à l'égard de la sécurité sociale, au moment où une plus grande proportion de la population ne fera plus partie de la population active.

L'ICA partage les craintes des administrations publiques et des autorités chargées des régimes de retraite au sujet du recul au chapitre de la sécurité des prestations qui a découlé de la détérioration de la situation financière de la plupart des régimes de retraite à prestations déterminées ces dernières années. Cependant, l'ICA est préoccupé, à l'instar de la plupart des intervenants du système de retraite canadien, par la récente baisse du nombre de régimes de retraite à prestations déterminées et par le fait même du nombre d'employés représentés par ces régimes. Notre système de retraite doit faire l'objet de modifications qui encourageront le maintien et la croissance autant des régimes à prestations déterminées que des régimes à cotisations déterminées.

La participation aux régimes de retraite est trop restreinte, notamment dans le secteur privé. Nous appuyons les objectifs généraux des mesures proposées dans le document de consultation, c'est-à-dire une plus grande sécurité des prestations et une souplesse accrue au chapitre du financement. Cependant, nous craignons que les propositions globales (particulièrement les cotisations supplémentaires requises pour établir une marge de solvabilité obligatoire) aient l'effet contraire.

Nous sommes gré à la Régie de considérer la participation aux régimes à prestations déterminées comme un facteur stratégique et de déclarer vouloir encourager le maintien de ce type de régime. Mais nous lui recommandons d'intensifier ses efforts à cet égard.

Le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif n'incite pas à la prudence au chapitre du financement des régimes. Par conséquent, il exerce un effet nuisible sur la sécurité des prestations.

La propriété de l'excédent d'actif et sa répartition est une question fondamentale qui se doit d'être réglée. La solution devrait satisfaire aux besoins de la direction et des syndicats et elle devrait tenir dûment compte des risques assumés par les diverses parties.

Bon nombre d'employeurs ont hésité à financer leurs régimes de retraite à l'aide d'hypothèses actuarielles prudentes parce qu'ils considèrent que le traitement des excédents d'actif et des déficits est « asymétrique ». Dans la plupart des régimes à employeur unique, ce dernier assume les risques de financement et estime donc qu'il devrait contrôler l'utilisation des excédents d'actif, que ce soit par des congés de cotisation, le remboursement de l'excédent ou la bonification des prestations. En cas de déficit, qu'il soit en cours d'existence ou à la liquidation, les cotisations patronales sont

majorées. Ainsi, s'il y a excédent d'actif, bon nombre d'employeurs sont d'avis qu'ils devraient pouvoir utiliser l'excédent comme bon leur semble. À leur avis, le traitement des déficits et des excédents d'actif deviendrait ainsi « symétrique ».

Pour leur part, les participants aux régimes ont soutenu qu'ils partagent les risques de financement et qu'à ce titre ils devraient donc être en mesure de partager les excédents d'actif. Lorsqu'un régime est liquidé et que l'employeur est incapable (ou ni même tenu dans certaines instances) de rembourser le déficit, ce sont les participants qui écopent par une réduction de leurs prestations. Même si le régime est en continuité, l'augmentation du coût qui accompagne le financement « patronal » influence de façon indirecte les salaires des participants, car cette hausse est perçue par les employeurs comme un élément du « coût de la main-d'œuvre ». En outre, dans certains régimes, les participants partagent directement le coût des déficits permanents par le biais de rajustements des taux des cotisations salariales. Pour ces motifs, bon nombre de participants estiment qu'ils partagent les déficits et le coût de leur financement, et qu'ils devraient donc être autorisés à partager les excédents d'actif.

Les promoteurs de régimes tentent de prévoir de façon raisonnable les coûts et ils ne sont pas disposés à verser des cotisations à des régimes de retraite lorsqu'ils estiment ne pas être dédommagés convenablement pour les risques qu'ils assument. Par ailleurs, les participants s'attendent d'obtenir une garantie raisonnable du versement des prestations promises. Ces objectifs peuvent être atteints en favorisant la discussion de ces questions entre les intervenants pour trouver un terrain d'entente sur le juste équilibre à atteindre. L'ICA a déjà lancé une initiative dans ce but et aimerait bien bénéficier de l'appui et de la participation du secteur public.

À notre avis, la majeure partie de la variation des hypothèses et des méthodes actuarielles n'est pas imputable au caractère inadéquat des normes actuarielles, mais plutôt aux préoccupations divergentes des promoteurs de régime pour ce qui est d'une provision convenable à des fins de prudence.

Auparavant, les actuaires des régimes de retraite avaient l'habitude d'inclure des marges importantes dans la sélection de leurs hypothèses d'évaluation. Les promoteurs de régimes ne craignaient pas le financement à l'aide d'une marge implicite, car ils étaient presque certains de pouvoir utiliser l'excédent financier lorsqu'ils en auraient besoin. Mais le contexte (légal et réglementaire) ayant évolué, les marges se sont graduellement effritées, en grande partie en raison de la chute des taux d'intérêt et également en partie à cause de l'asymétrie croissante quant au traitement des déficits et des excédents d'actif. Bon nombre d'actuaires de régimes de retraite ont continué de proposer aux promoteurs le financement accru des régimes de retraite (p. ex., une mesure de prudence supplémentaire dans les hypothèses actuarielles, le maintien des cotisations malgré des excédents actuariels ou l'amortissement accéléré des déficits). Malheureusement, compte tenu de l'évolution du contexte légal et réglementaire, bon nombre de promoteurs de régimes ont choisi de financer leurs régimes d'après des niveaux de cotisation se situant au bas d'une échelle raisonnable établie par l'actuaire.

L'un des grands principes de l'*Énoncé de principes sur la révision des normes de pratique actuarielles pour les rapports sur le provisionnement des régimes de retraite* veut que le « payeur » soit chargé d'établir la politique de provisionnement et, par conséquent, la prudence relative des hypothèses actuarielles. L'actuaire serait ensuite tenu de produire un rapport sur les niveaux de financement et sur les risques relatifs associés à la politique de provisionnement et au financement proprement dit du régime.

Nous reconnaissons qu'une meilleure transparence du processus d'évaluation profiterait à tous les intervenants. Plus particulièrement, l'ICA propose une meilleure communication des motifs qui sous-tendent les hypothèses actuarielles et les marges relatives de prudence intégrées à ces mêmes hypothèses. Ces exigences plus rigoureuses au titre de la communication permettraient au lecteur de mieux comprendre la situation relative du financement des régimes de retraite. Cependant, nous ne croyons pas qu'une meilleure communication se traduirait nécessairement par une hausse des niveaux de financement; elle permettrait tout simplement aux intervenants de mieux comprendre la mesure de prudence relative contenue dans l'évaluation.

Il serait préférable d'améliorer la coordination entre les organismes canadiens aux fins de l'élaboration de normes sur les régimes de retraite.

Le ministère des Finances du Canada et l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) ont également diffusé des documents de consultation portant sur le financement des régimes de retraite. Nous avons l'intention de maintenir une étroite collaboration avec la Régie et toutes les autres autorités législatives au Canada dans la mise en place d'un meilleur système de régime de retraite, plus particulièrement dans le domaine du financement. Pour assurer l'efficacité et éviter de perpétuer des normes de pension disparates, nous préférons de loin une consultation et des modifications coordonnées.

Section II : Observations particulières

Dans la présente section, nous commentons chacune des mesures permanentes proposées dans le document de consultation.

1. Établir une provision pour écarts défavorables de solvabilité

Nous appuyons la démarche qui consiste à exiger l'établissement d'une provision explicite pour écarts défavorables (PÉD), dans la mesure où elle n'est pas excessivement élevée. L'établissement d'une PÉD de solvabilité basée sur l'exposition au risque du régime constitue un objectif valable. Un élément important de l'exposition au risque réside dans le niveau de non-appariement de l'actif et du passif du régime. (La sous-section 4 renferme d'autres observations qui concernent l'établissement d'une PÉD.)

Compte tenu des connaissances académiques, des compétences et de l'expérience de ses membres, la profession actuarielle est bien placée pour aider la Régie à élaborer une méthodologie et des règles pour la mise en œuvre d'une PÉD de solvabilité d'après l'exposition au risque. L'ICA se réjouit du fait que la Régie lui a offert de travailler en collaboration pour mettre au point une méthode et des règles convenables pour régir ces provisions. Nous sommes impatients de collaborer avec la Régie à l'égard de cet important volet des propositions.

Nous estimons que l'exigence concernant l'établissement d'une PÉD de solvabilité devrait être pratique et raisonnable. Sa mise en œuvre et sa surveillance permanente ne devraient pas être trop complexes, trop coûteuses et exiger trop de travail. L'élaboration d'une telle règle devrait garantir un juste équilibre entre le besoin de tenir compte avec précision des risques que comporte le régime et le besoin de simplicité, eu égard à la taille réduite de certains régimes.

Parmi les solutions possibles que la Régie pourrait envisager, mentionnons :

- un pourcentage fixe, qui présente l'avantage d'être simple;
- un pourcentage simple basé sur des règles et qui permet un certain niveau de rajustement pour tenir compte des risques, sans toutefois être trop compliqué (p. ex., le pourcentage pourrait reposer sur une évaluation simple du non-appariement de l'actif et du passif);
- un protocole complexe basé sur le jugement, probablement assorti d'un jugement actuariel important établi au cas par cas; et
- un pourcentage fixe, qui ne peut varier que si l'on fournit une justification qui satisfait la Régie (p. ex., preuve d'appariement de l'actif et du passif).

Quelle que soit l'approche adoptée, la législation devrait éviter d'imposer un niveau excessif de PÉD de solvabilité, sans quoi elle constituerait un autre élément dissuasif qui nuirait au maintien des régimes à prestations déterminées. Pour cette raison et parce qu'il est tout simplement impossible de garantir intégralement les prestations, les changements apportés à la loi devraient avoir pour but d'améliorer la sécurité des prestations, mais non atteindre la sécurité intégrale. Nous constatons qu'une PÉD modeste (p. ex., 5 %) constituerait une amélioration importante par rapport au contexte actuel. La période d'application de cette PÉD de solvabilité devrait être suffisante pour éviter une augmentation excessive des cotisations obligatoires. Compte tenu du contexte difficile qui influence actuellement les régimes à prestations déterminées, une application progressive de l'obligation concernant la PÉD de solvabilité devrait également être envisagée.

Cependant, vu le faible risque d'insolvabilité pour les employeurs du secteur public, la Régie devrait envisager la possibilité d'exonérer les régimes de retraite de ces employeurs, notamment au titre de l'établissement obligatoire d'une PÉD de solvabilité.

Certains promoteurs de régimes résisteront à l'exigence proposée d'augmenter les paiements d'amortissement afin d'établir une PÉD de solvabilité. La Régie pourrait envisager une solution de rechange, c'est-à-dire limiter les congés de cotisation à l'égard de régimes qui présentent un excédent d'actif, dans le but de conserver une partie de l'excédent acquis pour constituer une PÉD. Cependant, les régimes qui n'ont pas dégagé d'excédent ne seraient pas tenus de constituer délibérément une PÉD en obligeant l'employeur à hausser les cotisations.

Nous remarquons que le Québec pourrait bien être la seule autorité à exiger l'établissement d'une PÉD de solvabilité, ce qui pourrait causer un désavantage concurrentiel injuste pour les employeurs du secteur privé au Québec qui concurrencent les employeurs d'autres provinces. Cette situation soulèverait également des questions à

savoir si l'exigence d'une PÉD s'appliquerait aux participants hors Québec de régimes enregistrés au Québec et aux participants du Québec dans le cadre de régimes qui ne sont pas enregistrés au Québec. Par conséquent, nous recommandons à la Régie d'élaborer cette nouvelle composante en collaboration avec les autres autorités par l'entremise de l'ACOR.

2. Porter à dix ans la période d'amortissement des déficits de solvabilité

Si la constitution d'une PÉD de solvabilité par le biais d'une augmentation des cotisations est exigée, nous proposons à des fins de simplification l'application d'une période de dix ans pour amortir la totalité du déficit de solvabilité (c'est-à-dire le passif de solvabilité majoré de la PÉD moins l'actif de solvabilité). En outre, il conviendrait d'envisager des mesures transitoires, plus particulièrement si la nouvelle PÉD obligatoire est importante; par exemple, la période d'amortissement pourrait initialement correspondre au délai le plus long entre dix ans et la période se terminant 15 ans après la mise en œuvre de la nouvelle exigence.

À l'instar de la PÉD obligatoire de solvabilité, la Régie devrait envisager d'imposer des règles d'amortissement moins rigoureuses aux régimes de retraite d'employeurs du secteur public.

Si la PÉD obligatoire de solvabilité est constituée en limitant les congés de cotisation (plutôt que par des paiements d'amortissement additionnels), il pourrait ne pas être nécessaire de porter à dix ans la période d'amortissement de la solvabilité. Cependant, dans des situations exceptionnelles, il y aurait lieu de consentir un assouplissement temporaire des règles normales d'amortissement, à l'instar des mesures contenues dans le projet de loi 102, *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite*.

3. Consolider les déficits de solvabilité à la première évaluation actuarielle postérieure au 30 décembre 2009

Nous appuyons cette mesure. Elle simplifierait l'application de la nouvelle série de règles concernant le financement.

4. Permettre l'utilisation d'instruments financiers pour garantir des paiements d'amortissement de solvabilité

Nous appuyons cette mesure en raison de la marge de manœuvre supplémentaire qu'elle offre au titre du financement, sans porter atteinte à la sécurité des prestations accumulées par les participants au régime. Elle permet également aux employeurs de réduire les effets potentiellement négatifs de l'asymétrie entre le déficit et l'excédent d'actif. En outre, elle accorde une plus grande latitude aux employeurs au titre de l'utilisation et de la gestion des flux de trésorerie; il s'agit de facteurs importants dans le contexte actuel de concurrence mondiale et de lutte pour l'accroissement de l'efficience.

La permission d'utiliser une lettre de crédit comme instrument financier pour garantir les paiements d'amortissement de solvabilité constituerait un facteur positif, mais seulement pour quelques régimes. Les lettres de crédit ne constitueront pas une option attrayante pour bon nombre d'employeurs en raison des nombreux aspects négatifs, notamment les frais d'établissement et les frais récurrents, les répercussions sur la ligne de crédit, et la complexité. Par conséquent, il ne serait pas approprié d'utiliser ce changement pour justifier l'augmentation du niveau de financement des régimes de retraite.

Il conviendrait également d'envisager le concept d'un fonds secondaire dédié qui fonctionnerait de la manière suivante :

- (a) Un fonds secondaire spécial serait créé, qui serait dissocié de la caisse de retraite principale et de l'actif général de l'employeur. Le régime de retraite pourrait avoir accès en priorité à cette caisse secondaire, devant les autres créanciers en cas d'insolvabilité de l'employeur, jusqu'au montant requis pour satisfaire les obligations concernant le versement des prestations de retraite de base.
- (b) L'employeur peut effectuer un paiement d'amortissement supplémentaire requis en vertu de l'évaluation de solvabilité dans une caisse secondaire. Les autres paiements d'amortissement (c'est-à-dire ceux requis aux termes de l'évaluation de continuité), la cotisation d'exercice de l'employeur et les cotisations salariales continueraient d'être versées dans la caisse de retraite principale.
- (c) En cours d'existence du régime, les sommes conservées dans la caisse secondaire pourraient être remboursées à l'employeur dans la mesure où l'actif du régime conservé dans la caisse de retraite principale représente le montant le plus élevé entre (i) la provision actuarielle sur une base de continuité et (ii) le passif de solvabilité majoré de la PÉD obligatoire.
- (d) Dans le cas de la liquidation d'un régime, les sommes conservées dans la caisse secondaire pourraient être remboursées à l'employeur dans la mesure où elles ne sont pas nécessaires pour couvrir l'excédent du passif de liquidation sur l'actif de la caisse de retraite principale.
- (e) L'actif conservé dans la caisse secondaire est pris en compte dans la valeur de l'actif aux fins de l'évaluation actuarielle.
- (f) Cette caisse secondaire pourrait également être utilisée par les employeurs qui désirent verser des cotisations supérieures aux cotisations minimales exigées en vertu de l'évaluation de continuité (p. ex., aux fins de la constitution volontaire d'une provision pour écarts défavorables).

L'instauration d'un tel mécanisme de financement secondaire augmenterait la sécurité des prestations et fournirait un outil qui permettrait de réduire le risque de variations importantes des cotisations futures. Nous recommandons à la Régie d'envisager la possibilité d'appliquer ce concept. Nous reconnaissons que des modifications pourraient devoir être apportées aux lois fiscales afin de respecter ce concept, de la même façon que certaines mesures proposées dans le document de consultation.

À titre d'autres mesures visant à encourager un meilleur financement, nous proposons également d'envisager l'instauration d'une comptabilité distincte à l'égard des paiements d'amortissement supplémentaires requis en vertu de l'évaluation de solvabilité. Aux termes de cette approche, les cotisations supplémentaires seraient déposées et investies dans la caisse de retraite principale, mais elles seraient comptabilisées séparément. La loi prévoirait explicitement l'application des conditions (c), (d), (e) et (f) ci-dessus au compte distinct.

L'ICA serait tout à fait disposé à participer aux discussions que tiendrait la Régie au sujet des détails d'application touchant les instruments financiers garantis, la caisse secondaire ou la comptabilité distincte.

Même si nous appuyons le recours à un instrument financier pour garantir les paiements de solvabilité et que nous proposons d'envisager la constitution d'une caisse secondaire et d'entreprendre des démarches comptables distinctes, ces changements ne devraient pas être perçus comme suffisant pour atténuer les problèmes actuels liés à l'asymétrie entre le déficit et l'excédent d'actif. Les méthodes de financement conventionnelles, jumelées à l'allègement de ces problèmes, constituent une meilleure solution de rechange.

5. *Établir et financer le coût d'une modification sur base de solvabilité*

Nous sommes d'accord avec l'application de la cinquième mesure décrite dans le document de consultation aux fins des évaluations actuarielles partielles :

- dans les cas où le niveau estimatif de solvabilité du régime est inférieur à 100 % ;
et
- si les paiements d'amortissement supplémentaires obligatoires reposent sur l'augmentation du passif et non sur l'augmentation estimative du déficit de solvabilité depuis la dernière évaluation actuarielle (c'est-à-dire le calcul ne devrait pas tenir compte des pertes techniques au titre de la solvabilité depuis la dernière évaluation actuarielle).

Nous proposons que le rapport d'évaluation actuarielle partielle indique la plus élevée de l'augmentation du passif sur une base de continuité et de l'augmentation du passif de solvabilité, mais non les deux. Nous remarquons que pour la plupart des améliorations, il serait évident pour l'actuaire de déterminer la mesure du passif qui produit l'augmentation la plus élevée.

6. *Permettre aux parties de s'entendre à l'avance au sujet de l'attribution de l'excédent d'actif*

Nous appuyons la proposition qui vise à permettre aux parties de s'entendre à l'avance quant à l'attribution de l'excédent d'actif en cas de liquidation du régime. Nous proposons de préciser qu'une telle entente aurait préséance sur les dispositions actuelles et antérieures du régime et sur tout autre document se rapportant au régime (p. ex., une entente de garde ou un acte de fiducie). En outre, une telle entente devrait clairement éliminer l'application des dispositions de répartition de l'excédent d'actif énoncées au chapitre XIII de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Pour en arriver à une telle entente, il semble raisonnable d'appliquer le même consentement du participant ou du syndicat qu'à l'heure actuelle dans le cadre des propositions concernant le partage de l'excédent à la liquidation du régime.

Si l'on envisage un processus de consentement différent pour les participants actifs et non actifs, nous tenons à faire remarquer que ce processus engendrerait des problèmes dans certaines situations. L'exigence de consentement distinct pourrait accorder un pouvoir démesuré à une catégorie de participants par rapport à une autre (p. ex., dans un régime qui n'est pas encore bien implanté, l'opposition d'un petit groupe de participants non actifs pourrait annuler le consentement d'une majorité importante des participants, et vice-versa dans un régime fermé comptant un petit nombre de participants actifs).

Nous appuyons également l'option qui consiste à répartir l'excédent d'actif d'un régime en cours d'existence aux promoteurs ou aux participants du régime d'après une entente de partage de l'excédent entre les parties, sous réserve des conditions suivantes :

- puisque cette répartition exigerait une modification du régime, seule la partie autorisée à modifier le régime (en général, l'employeur) peut lancer le processus qui se rattache à cette répartition;
- s'il est nécessaire de se conformer aux règles de consentement des participants ou du syndicat, les observations ci-dessus au sujet du processus de consentement sont également applicables; et
- il doit subsister une provision raisonnable pour écarts défavorables après la répartition de l'excédent d'actif.

Même si nous appuyons les options supplémentaires susmentionnées, ces modifications ne devraient pas être perçues comme étant suffisantes pour réduire la résistance des employeurs à mieux financer les régimes de retraite, plus particulièrement si ces options renferment des exigences rigoureuses de consentement de la part des participants. Il faudrait trouver une façon plus directe de régler les problèmes d'asymétrie entre le déficit et l'excédent d'actif.

Nous ne croyons pas à la nécessité d'adopter des règles qui régiraient l'utilisation de l'actif excédentaire pour majorer les prestations. À cet égard, nous estimons que l'ingérence du législateur dans le processus d'amélioration du régime serait inappropriée, sauf pour ce qui est de la communication, de l'enregistrement et du financement des améliorations apportées au régime.

En outre, nous n'appuyons pas les restrictions imposées par la loi aux congés de cotisation (p. ex., le consentement des participants), sauf pour maintenir le plein financement et conserver la PÉD de solvabilité obligatoire (prière de se reporter aux observations touchant la première mesure). Nous vous invitons à consulter notre mémoire de septembre 2004 sur le projet de loi 195, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* qui explique notre position au sujet des congés de cotisation. Ce document est affiché à la section des publications du site Web de l'ICA (www.actuaires.ca) :

<http://www.actuaries.ca/publications/2004/204049e.pdf>.

7. Demander à l'Institut canadien des actuaires de définir de nouvelles normes en matière de financement sur une base de continuité.

Cette mesure arrive à point nommé, car l'ICA a déjà amorcé, avec la diffusion de l'Énoncé de principes, un processus d'examen de sa norme de pratique sur les rapports concernant le financement des régimes de retraite. Les prochaines étapes consistent à examiner les observations formulées par les membres de l'ICA et d'autres intervenants au sujet de l'Énoncé de principes, à poursuivre la consultation au sujet de certains enjeux clés et à déterminer les nouvelles propositions aux fins de diffusion, le tout suivi d'un exposé-sondage sur la norme proposée et l'adoption ultérieure de la nouvelle norme.

Nous reconnaissons que par le passé notre norme de pratique était très peu explicite au sujet de l'établissement des hypothèses et que l'activité actuelle liée à la modification de

notre norme a prioritairement pour but d'accroître la qualité des directives. Nous sommes persuadés que la nouvelle norme produira un cadre amélioré de sélection des méthodes et hypothèses actuarielles pertinentes et qu'elle suscitera une meilleure communication aux utilisateurs des rapports d'évaluation actuarielle portant sur les régimes de retraite.

Nous constatons que l'Énoncé de principes n'insiste pas sur la façon de déterminer et de fixer les marges pertinentes aux fins de prudence, mais plutôt sur l'amélioration des rapports et de la communication des marges incluses dans l'évaluation, et sur une discussion concernant les risques relatifs qui sont énoncés dans la politique de financement du payeur *. Chaque payeur invoque des raisons particulières pour intégrer plus ou moins de prudence dans l'évaluation actuarielle. L'Énoncé de principes repose sur la prémisse que la décision de déterminer les marges pertinentes est prise par le payeur de concert avec l'actuaire. Par conséquent, la nouvelle norme n'entraînera pas nécessairement une convergence des hypothèses actuarielles, mais se traduirait par une meilleure compréhension des écarts entre les hypothèses.

* Nous supposons qu'à chaque régime est associée une entité qui dispose des pouvoirs précis de choisir la politique de financement du régime. Dans l'Énoncé de principes, nous avons adopté le terme « payeur » pour désigner cette entité. Dans le cas de la plupart des régimes privés à employeur unique, le payeur est l'employeur. Dans le cas de la plupart des régimes interentreprises et des régimes à employeur unique et à fiduciaire conjoint, le payeur est le conseil fiduciaire. Dans le cas de la plupart des régimes instaurés par une loi, le payeur est le législateur.

Nous encourageons la Régie à continuer de fournir des observations au cours des prochaines étapes qui mèneront à l'adoption des nouvelles normes de pratique de l'ICA sur les rapports relatifs au financement des régimes de retraite. Nous nous réjouissons également de l'empressement manifesté pour apporter des modifications législatives afin d'effectuer les changements nécessaires relativement aux normes actuarielles. De son côté, l'ICA s'engage à collaborer avec les organismes législatifs pour élaborer notre nouvelle norme de pratique afin d'assurer une coordination convenable entre les normes actuarielles et les lois.

8. *Limiter le congé de cotisations à l'année suivant une évaluation actuarielle*

Nous sommes d'accord avec les exigences de fournir une mise à jour financière annuelle pour le maintien du congé de cotisations. Cependant, nous supposons que l'actuaire sera autorisé à fournir cette mise à jour sous forme d'estimations de l'évaluation et ce, d'une manière semblable à la pratique actuelle pour le niveau d'estimations de solvabilité en vertu de l'article 130 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

Prière de consulter nos observations au sujet de la première mesure concernant d'autres limitations éventuelles relatives aux congés de cotisation.

En outre, la Régie voudra bien envisager la possibilité d'adopter une exigence prévoyant une mise à jour financière annuelle ou une évaluation actuarielle annuelle lorsque l'évaluation actuarielle intégrale la plus récente du régime révèle un niveau de solvabilité inférieur à un certain seuil (p. ex., 90 %). Cependant, toute mise à jour ou évaluation obligatoire devrait être analysée en tenant compte de la relation coût-avantage, car certains administrateurs de régime les considéreraient trop contraignantes, plus particulièrement pour les régimes de taille réduite. Les situations où le coût de la mise à

jour ou de l'évaluation serait démesuré par rapport à la variation possible des cotisations devraient être évitées. L'ICA serait heureux de prendre part aux discussions traitant de cette éventuelle exigence supplémentaire.

Section III : Autres observations

Dans la présente section, nous commentons un enjeu de financement qui n'est pas abordé dans le document de consultation, c'est-à-dire le financement intégral des régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées (RCNPD).

Les RCNPD sont généralement de vastes régimes interentreprises en vertu desquels les cotisations patronales sont limitées par les taux précisés dans des conventions collectives. La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec est probablement la seule loi sur les régimes de retraite au Canada qui exige le financement intégral du passif non provisionné par l'employeur, de façon continue et à la cessation du régime. Nous comprenons que cette exigence unique du Québec s'applique également aux prestations des participants du Québec à la cessation d'un RCNPD enregistré dans une autre province que le Québec.

Nous proposons au gouvernement du Québec d'envisager sérieusement la possibilité de modifier sa *Loi sur les régimes de retraite* afin d'exonérer les RCNPD de l'exigence de financement intégral car, par définition, les cotisations versées à ces régimes sont limitées par les taux négociés. Ces modifications permettraient d'aligner la loi du Québec sur la loi applicable d'autres instances canadiennes et, en conséquence, de réduire le poids des enjeux de conformité et d'équité des RCNPD interprovinciaux.

Le document de consultation et le présent mémoire insistent principalement sur les régimes de retraite à employeur unique. Cependant, les régimes de retraite interentreprises, plus particulièrement les RCNPD, présentent une situation et des enjeux particuliers. Nous encourageons le gouvernement du Québec à tenir compte de ce caractère unique dans toutes ses lois et ses règlements futurs. Il ne convient pas toujours, comme le laissent entendre les paragraphes ci-dessus, d'appliquer les mêmes règles à tous les régimes.

Conclusion

Le système de financement actuel qui s'applique aux régimes de retraite à prestations déterminées peut et doit être amélioré. L'adoption des mesures proposées dans le document de consultation représentera un pas dans la bonne voie, si les détails de leur application sont pertinents et raisonnables. L'ICA offre son aide pour la mise au point de ces détails. Comme nous l'avons mentionné à la section précédente, nous encourageons également la Régie à envisager des solutions de rechange pour inciter les employeurs à maintenir et à améliorer le financement de leurs régimes de retraite à prestations déterminées.

Nous sommes convaincus qu'il est possible d'adopter des changements législatifs pertinents pour mettre en œuvre un cadre qui réduira les problèmes actuels au chapitre de l'asymétrie entre les déficits et les excédents d'actif et, par conséquent, qui favorisera un meilleur contexte pour la viabilité à long terme des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous encourageons la Régie, le gouvernement du Québec, les autres organismes de réglementation des régimes de retraite et les diverses administrations

publiques du Canada à unir leurs efforts pour définir de nouvelles normes améliorées en matière de régime de retraite qui tiennent compte du besoin d'une plus grande protection, des risques assumés par les divers intervenants et des préoccupations des participants au sujet de l'amélioration de la sécurité. L'ICA accepterait avec empressement de prendre part aux discussions portant sur ces enjeux cruciaux.