

**Mémoire de
l'Institut canadien des actuaires
présenté à la
Commission des affaires sociales
Dans le cadre de la consultation sur le
projet de loi n° 30
*Loi sur les régimes complémentaires de
retraite, notamment en matière de
financement et d'administration***

Septembre 2006

Document 206099

This document is available in English

© 2006 Institut canadien des actuaires

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| SOMMAIRE | 3 |
| PRÉSENTATION DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES | 5 |
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LE CONTEXTE DES RÉGIMES DE RETRAITE À PRESTATIONS DÉTERMINÉES AU CANADA | 5 |
| II. COMMENTAIRES SUR LES PRINCIPALES MESURES DU PROJET DE LOI | 7 |
| A. Droit des futurs retraités de faire garantir leur rente par un assureur | 7 |
| 1. Catégories de participants | 7 |
| 2. Coûts additionnels..... | 7 |
| 3. Marché de l'assurance..... | 8 |
| 4. Information | 8 |
| 5. Problèmes pratiques | 8 |
| 6. Disparité des lois | 9 |
| B. Provision pour écarts défavorables | 9 |
| C. Lettres de crédit..... | 10 |
| D. Application de l'équité/Arbitrage des différends..... | 10 |
| E. Évaluation annuelle et date des évaluations..... | 11 |
| F. Période d'amortissement des déficits..... | 11 |
| G. Financement des améliorations..... | 12 |
| H. Administration des régimes de retraite | 12 |
| III. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI | 14 |
| CONCLUSION | 14 |

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires
Présenté à la Commission des affaires sociales**

**Dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 30
*Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en
matière de financement et d'administration***

SOMMAIRE

- Nous souscrivons aux objectifs fondamentaux d'assurer la pérennité des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées, la sécurité des prestations et une meilleure gouvernance des régimes. Plusieurs mesures proposées vont dans le sens de ces objectifs. D'autres, par contre, sont des irritants majeurs susceptibles d'inciter plusieurs promoteurs à mettre fin à leurs régimes.
- La proposition permettant aux personnes qui se retirent à compter de 2010 de demander que leur rente soit garantie n'est pas souhaitable :
 - les participants devraient être traités de manière équivalente en cas de terminaison d'un régime insolvable, qu'ils soient actifs ou inactifs, et ce, sans égard à la date de la retraite (avant ou après 2010);
 - le Québec sera la seule province à permettre cette option;
 - cette option a une portée rétroactive, puisque l'employeur devra assumer le coût additionnel que représente ce mode d'acquiescement des droits;
- Nous appuyons la provision pour écarts défavorables, dans la mesure où des modifications y sont apportées. L'employeur ne devrait pas être obligé de verser des cotisations d'équilibre à un régime pleinement solvable dans le seul but de constituer la provision. Les cotisations d'exercice non suspendues durant la constitution de la provision devraient être remboursables. Sinon, on change rétroactivement les règles de financement et on augmente l'asymétrie entre le traitement des déficits et des excédents, ce qui pourrait inciter des promoteurs à terminer leur régime.
- Par ailleurs, si le gouvernement croit souhaitable d'accroître davantage la sécurité des prestations, nous croyons que ceci devrait être fait au moyen d'une provision pour écarts défavorables supérieure au lieu de permettre aux personnes qui prennent leur retraite à compter de 2010 de demander que leur rente soit garantie. Une telle provision a l'avantage de procurer une sécurité additionnelle à tous les participants du régime, sans créer d'augmentation du coût du régime ou d'obligation d'information ou fiduciaire supplémentaire pour le comité de retraite.
- Nous sommes favorables à l'utilisation de lettres de crédit. La limite devrait être portée à 20%-25%. La lettre de crédit ne devrait pas pouvoir créer un excédent.
- Les mesures visant à introduire des considérations d'équité entre groupes de participants, et le recours à l'arbitrage, devraient être retirées. Le concept d'équité est vague et difficile à mettre en application. La procédure d'arbitrage est lourde. Les employeurs ne seront pas incités à adopter des améliorations ou à financer à l'avance

les déficits de leurs régimes. Nous croyons qu'une telle mesure freinera significativement les améliorations aux régimes.

- Nous appuyons l'exigence d'une évaluation actuarielle annuelle, sauf si le régime est solvable. La valeur de la lettre de crédit devrait être prise en compte dans la détermination de la solvabilité du régime.
- Il n'est pas justifié d'exiger le paiement du coût complet des améliorations lorsque le degré de solvabilité est inférieur à 90 %. Les règles de la loi actuelle sur la réduction des droits à la liquidation du régime sont suffisantes.
- La norme exigeant que l'actuaire agisse dans le meilleur intérêt des participants pourrait causer de sérieux problèmes. Nous suggérons plutôt l'adoption obligatoire d'une politique de provisionnement par le promoteur. L'actuaire serait tenu d'agir selon les règles de l'art, à l'intérieur des paramètres de cette politique.
- Il nous semble inopportun que le règlement intérieur du comité de retraite puisse avoir priorité sur le texte du régime en ce qui concerne la composition du comité et le pouvoir de vote de ses membres.
- L'obligation de signalement de l'actuaire devrait être circonscrite aux matières relevant de son expertise professionnelle.
- Compte tenu de l'importance des mesures proposées en matière de financement, nous appuyons le report de leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. La consultation en cours soulève des enjeux cruciaux pour l'avenir des régimes de retraite. Nous invitons le gouvernement à prendre le temps qu'il faut pour analyser en profondeur les questions soulevées, ce qui n'empêchera aucunement d'adopter pour 2010 les mesures qui demeurent pertinentes une fois les analyses requises complétées.
- De plus, avant d'aller de l'avant, le gouvernement devrait revoir l'application des diverses dispositions du projet de loi n^o 30 pour les régimes ayant des participants dans plus d'une province.

PRÉSENTATION DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES

L'Institut canadien des actuaires (ICA) 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'ICA favorise l'avancement de la science actuarielle et parraine des programmes de formation et de qualification des membres actuels et futurs. Il veille à ce que les services actuariels fournis par ses membres répondent aux normes professionnelles reconnues.

L'ICA compte plus de 3 700 membres. Environ la moitié œuvrent dans le secteur des régimes de retraite et participent à la conception, à l'administration et au financement de ces régimes, de concert avec les promoteurs, les administrateurs, les syndicats, les fiduciaires et les autres parties concernées. Les membres de la profession actuarielle jouent un rôle important dans la création des régimes de retraite et des programmes publics de sécurité du revenu ainsi que dans l'établissement des normes de financement visant à en assurer la viabilité.

L'ICA collabore avec les législateurs dans l'élaboration de lois régissant les régimes de retraite afin que celles-ci répondent efficacement aux besoins de toutes les parties. Conscient de sa responsabilité envers le public, l'ICA a pour objectif de promouvoir une approche législative propice à la gestion efficace et efficiente des régimes de retraite, conforme à l'intérêt de l'ensemble des parties concernées. L'ICA se préoccupe de la pérennité des régimes de retraite et de leur capacité, à long terme, de contribuer au versement de revenus de retraite auprès d'une population vieillissante. Notre profession porte une attention particulière aux régimes à prestations déterminées dû à l'importance qu'ils jouent pour apporter une sécurité financière à la retraite à un grand nombre de participants.

INTRODUCTION

L'Institut canadien des actuaires est heureux de présenter ses observations sur le projet de loi n° 30, *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration*.

Nous souscrivons aux objectifs fondamentaux du gouvernement d'assurer la pérennité des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées, la sécurité des prestations de retraite et une meilleure gouvernance des régimes. Nous croyons toutefois que les mesures proposées afin d'atteindre ces objectifs contiennent des irritants importants qui risquent de compromettre l'atteinte de ces objectifs légitimes. Nous proposons certains ajustements dans notre mémoire.

Dans la première partie du mémoire, nous résumons notre point de vue sur la situation des régimes de retraite à prestations déterminées au Canada. Dans la deuxième partie, nous commentons les principales mesures proposées par le projet de loi n° 30.

I. LE CONTEXTE DES RÉGIMES DE RETRAITE À PRESTATIONS DÉTERMINÉES AU CANADA

Le nombre de travailleurs du secteur privé qui participent à un régime de retraite à prestations déterminées ne cesse de diminuer, en raison soit de la terminaison totale de tels

régimes, soit de l'introduction de régimes de retraite à cotisation déterminée pour les nouveaux employés ou pour l'ensemble des employés.

Cette tendance sera probablement accentuée lorsque les régimes de retraite qui connaissent présentement une situation de déficit de solvabilité seront solvables. En effet, de nombreux promoteurs de régimes ne sont pas en mesure de payer le déficit immédiatement : ils attendent que le déficit soit comblé pour mettre fin au régime. D'autres projettent d'instaurer un régime à cotisation déterminée pour leurs nouveaux employés.

Pourquoi les régimes de retraite à prestations déterminées n'ont-ils plus la faveur des employeurs du secteur privé? Les principales raisons sont les suivantes :

Risques financiers

Les promoteurs sont également sensibles aux fluctuations importantes des cotisations requises à un régime de retraite à prestations déterminées. Les sommes à verser pour renflouer une caisse de retraite peuvent, dans certains cas, contribuer sérieusement à la dégradation de la situation financière de l'entreprise et même mener à son insolvabilité.

Asymétrie du traitement des déficits et des excédents d'actif

Dans la grande majorité des cas, l'employeur est responsable des déficits en cours d'existence du régime. Lors de la terminaison du régime, il doit partager les excédents d'actif avec les participants.

Traitement comptable des régimes de retraite

Les normes comptables applicables aux régimes de retraite à prestations déterminées ont un impact sur les résultats financiers des entreprises, particulièrement celles qui sont cotées en bourse. Ces normes constatent une charge de retraite qui peut varier de manière importante d'une année à l'autre selon le contexte économique. Les directeurs financiers des sociétés cotées en bourse ne souhaitent plus que leurs résultats comptables connaissent de telles fluctuations.

Or, la tendance dans l'évolution des normes comptables va dans le sens d'une reconnaissance plus rapide de l'expérience des régimes de retraite et du coût des modifications. Les changements anticipés à cet égard contribueront à l'accroissement de la volatilité de la charge de retraite.

Complexité de la législation

La législation qui encadre les régimes de retraite à prestations déterminées est complexe, en particulier pour les entreprises qui ont des employés dans plus d'une province. Avec le passage du temps, au lieu de s'atténuer, la complexité et les différences entre provinces ne font qu'augmenter. Les employeurs n'ont plus espoir de voir la tendance se renverser. Par ailleurs, les employeurs qui optent pour un REER collectif voient leur fardeau administratif diminuer de façon importante.

Dans ce contexte déjà peu propice au maintien des régimes de retraite à prestations déterminées, nous sommes préoccupés que le projet de loi n° 30 n'aggrave la situation en renforçant l'asymétrie du système actuel et les disparités entre la législation québécoise et celle des autres provinces, tout en générant, en plus, des coûts additionnels. Les

commentaires qui suivent visent au minimum à préserver le maintien des régimes existants en leur procurant un environnement nécessaire pour assurer leur pérennité.

II. COMMENTAIRES SUR LES PRINCIPALES MESURES DU PROJET DE LOI

A. Droit des futurs retraités de faire garantir leur rente par un assureur

Selon le projet de loi, les participants qui prendront leur retraite à compter de 2010 pourront demander que leur rente soit garantie. L'administrateur du régime aura trois ans pour procéder à l'achat. Cette mesure permettra de couper le lien du participant avec le régime de retraite et d'éviter que sa rente ne soit réduite en cas d'insolvabilité du promoteur.

Nous souscrivons à l'objectif d'améliorer la protection des rentes de retraite. Nous estimons cependant que tous les participants d'un régime de retraite devraient bénéficier d'une protection équivalente en cas d'insolvabilité du promoteur. La perte de prestations promises est aussi dramatique pour le travailleur, surtout s'il approche l'âge de la retraite, que pour le retraité.

Pour les raisons suivantes, nous jugeons non souhaitable la proposition visant à permettre aux futurs retraités de demander que leur rente soit garantie par un assureur :

1. Catégories de participants

Tous les participants, qu'ils soient actifs ou non actifs, devraient être traités de manière équivalente en cas de liquidation d'un régime insolvable. Il nous semble difficilement défendable que le groupe des participants dont la rente commence à être servie à compter du 1^{er} janvier 2010 reçoive un traitement privilégié au détriment des autres catégories de participants. L'ordre de réduction des droits actuellement prévu par la loi RCR est une mesure raisonnable d'allocation des actifs de la caisse et résulte en une réduction des droits appliquée de façon équitable.

Il sera également difficile de justifier qu'on traite différemment les retraités selon que leur rente a débuté avant ou après le 1^{er} janvier 2010. Vu que l'objectif poursuivi est d'accroître la sécurité des prestations tous les retraités actuels voudront aussi bénéficier de cette mesure de protection.

2. Coûts additionnels

L'option donnée aux retraités de faire garantir leur rente est une mesure ayant une portée rétroactive. En effet, les employeurs devront assumer le coût additionnel que représentera l'acquittement des droits de ces retraités par voie de transferts de montants forfaitaires auprès d'assureurs, alors que les régimes ont été provisionnés en supposant un acquittement échelonné tout au long de la vie des retraités à même la caisse de retraite.

De plus, cette méthode d'acquittement des obligations du régime obligera les caisses de retraite à modifier leur politique de placement de manière à anticiper les besoins de liquidité liés à la souscription de rentes. Ces contraintes additionnelles pourront résulter en des rendements plus faibles augmentant ainsi le coût des régimes.

L'élimination de la distinction entre les anciens et les nouveaux retraités augmenterait encore davantage les coûts qu'auraient à assumer les régimes de retraite pour gérer cette option offerte aux retraités.

Nous sommes préoccupés que le gouvernement ait recours à des mesures ayant une portée rétroactive, particulièrement lorsque ces mesures constituent un changement majeur et lourd de conséquences pour les promoteurs de régimes de retraite.

3. Marché de l'assurance

Ces dernières années, la demande de souscription de rentes collectives a augmenté de manière importante, tant à cause de régimes en terminaison que de promoteurs de régimes qui ont choisi de confier à des assureurs la gestion des obligations de leurs régimes relatives à leurs retraités.

Dans ce contexte, il serait sage de prendre le temps d'analyser en détail avec les assureurs la portée de l'ensemble de la mesure qui est proposée dans le présent projet de loi. Si l'option d'achat de rentes est offerte à l'ensemble des retraités, sans distinction fondée sur la date de la retraite, le marché de l'assurance pourrait ne pas être en mesure d'absorber la demande de rentes qui en découlerait.

Si l'option est offerte aux seuls participants qui prennent leur retraite à compter de 2010, la pression sur les assureurs serait moins forte, mais les coûts des rentes augmenteraient probablement. Le marché est nécessairement moins efficace lorsque les volumes sont plus petits. En conséquence, le coût à long terme des régimes augmenterait également pour des raisons autres que les taux d'intérêt telles qu'exprimées plus tôt dans le présent document.

4. Information

Les participants n'ont pas nécessairement accès à toute l'information nécessaire pour faire un choix judicieux entre, d'une part, l'achat d'une rente auprès d'un assureur (avec renonciation à toute majoration future de la rente sur base *ad hoc*) et, d'autre part, le maintien du versement de la rente par la caisse de retraite (avec préservation du droit aux éventuelles majorations futures).

En outre, il sera difficile pour l'administrateur du régime de communiquer des informations permettant aux participants de faire un choix éclairé, puisque le choix implique l'évaluation de la sécurité relative qu'offre l'assureur par rapport au promoteur, en contrepartie de l'abandon d'éventuelles majorations de la rente.

5. Problèmes pratiques

Des problèmes pratiques pourraient survenir dans la mise en œuvre de cette mesure. Par exemple, un retraité qui a demandé que sa rente soit garantie pourra quand même voir sa rente réduite si le régime prend fin dans les trois ans de sa demande alors que le promoteur est insolvable et que le comité n'avait pas encore procédé à l'achat de la rente.

6. Disparité des lois

Le Québec sera la seule province où un tel droit serait accordé aux retraités, ce qui rendra plus complexe l'administration des régimes de retraite comptant des participants dans plusieurs provinces.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, nous croyons que l'option d'achat de rentes proposée par le projet de loi n° 30 n'est pas une mesure souhaitable. Par ailleurs, nous croyons que les normes de solvabilité révisées proposées dans le projet de loi n° 30 et modifiées selon les recommandations que nous vous soumettons dans notre mémoire sont suffisantes.

B. Provision pour écarts défavorables

Selon le projet de loi, les régimes seront tenus d'établir une provision pour écarts défavorables en vue de couvrir le risque lié aux fluctuations économiques. Le niveau de la provision variera en fonction du risque relié à la répartition des éléments d'actif prévue par la politique de placement. La provision sera financée par les gains d'expérience (qui ne pourront être affectés au paiement de la cotisation patronale), et par la continuation du versement de cotisations au titre de l'amortissement d'un déficit constaté antérieurement, même si le régime n'est pas déficitaire.

L'ICA appuie la mesure proposée, sous réserve de certaines adaptations.

La provision envisagée est acceptable dans la mesure où elle est financée par des gains d'expérience et le versement de cotisations patronales d'exercice qui, autrement, auraient pu être suspendues. Le projet de loi n° 30 impose à l'employeur, dans certains cas, de continuer à verser des cotisations d'équilibre à un régime qui est pleinement solvable. Nous sommes contre une telle mesure. En effet, de telles cotisations ne sont pas requises pour le financement des obligations du régime mais elles viseraient uniquement à constituer une provision pour écarts défavorables.

De plus, l'employeur qui n'a pas été en mesure de suspendre ses cotisations dans le but de constituer une provision pour écarts défavorables devrait pouvoir récupérer, à la terminaison du régime, un montant équivalant à ces cotisations, et ce, sans égard aux règles habituelles en matière de partage des excédents d'actif.

Par exemple, si un régime se termine avec un surplus de solvabilité de trois millions de dollars et que la valeur des congés de cotisations que l'employeur n'a pas été en mesure de prendre s'élève à un million, ce montant devrait lui être remboursé dans un premier temps. L'excédent résiduel de deux millions serait distribué selon les règles applicables aux excédents d'actif.

Empêcher l'employeur de récupérer la valeur des congés de cotisation dont il n'a pas bénéficié, en vue de créer et de maintenir une provision pour écarts défavorables, équivaudra à changer rétroactivement les règles actuelles de financement. Ce faisant, on augmente l'asymétrie entre le traitement des déficits et des excédents d'actif, ce qui ajoutera un irritant de plus susceptible d'amener certains promoteurs à remettre en cause le maintien de leurs régimes de retraite.

L'aménagement que nous suggérons devra tenir compte des restrictions ou interdictions que peut contenir le texte du régime, le cas échéant, en matière de congés de cotisations, ou des règles particulières du régime convenues entre les parties (par exemple, lorsqu'il y a entente sur le partage des coûts entre l'employeur et les participants).

L'ICA est disponible pour aider les représentants du gouvernement à parachever les règles servant à déterminer le niveau de la provision pour écarts défavorables. Toutefois, la simplicité de la règle devrait être favorisée plutôt que sa précision théorique. En effet, le risque économique le plus important auquel sont confrontés les participants d'un régime ne découle pas de la répartition des placements de la caisse de retraite, mais de l'insolvabilité éventuelle du promoteur.

Par ailleurs, si le gouvernement croit souhaitable d'accroître davantage la sécurité des prestations, nous croyons que ceci devrait être fait au moyen d'une provision pour écarts défavorables supérieure au lieu de permettre aux personnes qui prennent leur retraite à compter de 2010 de demander que leur rente soit garantie. Une telle provision a l'avantage de procurer une sécurité additionnelle à tous les participants du régime, sans créer d'augmentation du coût du régime ou d'obligation d'information ou fiduciaire supplémentaire pour le comité de retraite.

C. Lettres de crédit

Le projet de loi propose que les paiements d'amortissement des déficits de solvabilité puissent être financés par une lettre de crédit, à concurrence de 15 % du passif de solvabilité. L'ICA est favorable à cette mesure.

L'utilisation de la lettre de crédit permettra d'atténuer l'impact de l'asymétrie, puisqu'au lieu de verser des cotisations supplémentaires à la caisse de retraite, le promoteur pourra fournir une lettre de crédit dont le montant pourra fluctuer en fonction du contexte économique et de la situation financière du régime de retraite.

Compte tenu que la lettre de crédit offre la même sécurité que des cotisations versées à la caisse de retraite, nous suggérons que la limite proposée de 15 % soit haussée à 20-25 %. La lettre de crédit pourra ainsi être utilisée de manière à atténuer l'ampleur des fluctuations potentielles de la solvabilité à court terme.

Toutefois, nous recommandons que la loi précise que l'utilisation de la lettre de crédit ne saurait créer un excédent d'actif à la terminaison du régime. Par exemple, si un promoteur insolvable termine son régime avec un déficit de un million de dollars, alors qu'une lettre de crédit de deux millions a été émise en faveur du régime, celle-ci devrait pouvoir être utilisée à concurrence du déficit seulement et non à sa pleine valeur.

D. Application de l'équité/Arbitrage des différends

Le projet de loi propose que toute amélioration au régime financée par un excédent d'actif s'inscrive dans une perspective d'équité entre les participants actifs et les retraités. Tout participant en désaccord avec l'amélioration pourrait demander que le différend soit déféré à un arbitre. Aucune règle n'est proposée pour encadrer cet arbitrage.

L'ICA est contre cette proposition.

Les régimes de retraite sont instaurés de façon volontaire ou sont négociés avec le syndicat ou d'autres représentants des participants. La mesure proposée intervient dans les règles que les parties au régime s'étaient initialement données en matière de modifications contractuelles. Pour les régimes négociés, cette mesure est une entrave au droit des parties de s'entendre librement sur les modifications au régime.

De plus, le concept d'équité est une notion abstraite et vague qui est difficile à mettre en application. La recherche de l'équité entre différents groupes de participants (actifs vs retraités) ayant des intérêts divergents est susceptible d'entraîner de longs et coûteux litiges où chaque groupe tentera de faire valoir sa conception de l'équité.

Par ailleurs, ce dispositif n'incitera pas les employeurs à payer rapidement les déficits de leurs régimes ou à adopter une politique de provisionnement prudente, puisqu'en cas d'excédent d'actif, toute amélioration du régime entraînera un important risque de litiges, même si l'amélioration est la continuation d'une pratique bien établie. Nous croyons qu'une telle mesure freinera significativement les améliorations aux régimes.

Si le gouvernement devait tout de même retenir cette mesure, nous recommandons qu'elle soit aménagée selon les règles applicables à la confirmation du droit de l'employeur de suspendre sa cotisation. Ainsi, le droit à l'arbitrage ne devrait être acquis que si un nombre significatif tel 30 % de l'ensemble des participants s'opposent à l'amélioration. Selon le projet de loi, une seule personne peut mettre en péril l'amélioration proposée ou le processus de négociation, ce qui nous apparaît susceptible de mener à des abus.

E. Évaluation annuelle et date des évaluations

Le projet de loi propose qu'une évaluation actuarielle complète du régime soit faite à chaque année plutôt qu'aux trois ans, sauf pour les régimes capitalisés et solvables qui ne détiennent pas de lettre de crédit. Une certification annuelle suffira pour ces régimes, en sus de l'évaluation triennale complète.

Nous sommes d'accord avec la mesure proposée, sous réserve de certaines adaptations. Ainsi, l'évaluation annuelle ne devrait être requise que si le régime n'est pas solvable. De plus, dans la détermination de la solvabilité du régime, on devrait tenir compte de la valeur de la lettre de crédit émise en faveur du régime, s'il y a lieu. En effet, la lettre de crédit offre le même niveau de sécurité que les autres éléments d'actifs du régime. En cas de terminaison, la lettre de crédit, si exercée, augmentera l'actif disponible pour acquitter les prestations des participants.

Nous sommes par ailleurs inquiets de l'impact d'une telle mesure sur les régimes de petite taille pour lesquels les frais additionnels pourront s'avérer lourds à supporter.

F. Période d'amortissement des déficits

Le projet de loi ne contient aucun allégement de la période d'amortissement des déficits de solvabilité. À compter de 2010, ces déficits seront amortis sur cinq ans.

Nous croyons que le gouvernement devrait laisser la porte ouverte à l'allongement éventuel de la période d'amortissement en vue de donner un répit aux promoteurs de régimes dans des périodes difficiles, comme c'est le cas en vertu de la *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite*¹ qui permet l'allongement de la période normalement prévue pour combler le déficit de solvabilité.

G. Financement des améliorations

Selon le projet de loi, tant que la provision pour écarts défavorables ne sera pas constituée, les améliorations au régime devront être financées par des cotisations spéciales, même pour les régimes solvables. Les améliorations dont le coût réduit la solvabilité du régime à moins de 90 % devront cependant être financées par une cotisation payable en entier au moment de l'évaluation.

Nous sommes d'accord avec la plupart des mesures proposées. Toutefois, nous croyons qu'il n'est pas justifié d'exiger le paiement du coût complet des améliorations lorsque le degré de solvabilité du régime est inférieur à 90 %. À notre avis, les règles actuelles établissant l'ordre de priorité pour l'acquittement des droits à la terminaison du régime, et le traitement du déficit comme étant une dette de l'employeur, sont adéquates et suffisantes.

La mesure proposée à l'égard des régimes dont le taux de solvabilité est inférieur à 90 % pourrait priver les participants d'améliorations au régime, notamment lorsqu'un nouveau régime de retraite est instauré et que le promoteur souhaite accorder des prestations pour les services rendus avant l'entrée en vigueur du régime.

H. Administration des régimes de retraite

Nous sommes favorables aux principales mesures en vue de renforcer la gouvernance des régimes de retraite, sous réserve des commentaires qui suivent.

1. Normes de conduite des prestataires de services

Selon le projet de loi, les prestataires de services, dont l'actuaire, devront agir dans le meilleur intérêt des participants. Nous estimons que l'imposition de cette norme de conduite à l'actuaire pourrait entraîner de nombreux problèmes pratiques.

À titre d'exemple, afin que leurs prestations soient sécurisées, les participants auront intérêt à ce que les cotisations patronales soient le plus élevées possibles. Le promoteur du régime, pour sa part, voudra maintenir un niveau acceptable de coût et aura intérêt, en conséquence, à limiter sa cotisation au montant requis selon les normes prescrites.

Quelle norme de conduite l'actuaire doit-il adopter dans de telles circonstances? S'il doit agir dans le seul intérêt des participants, il passera outre aux préoccupations légitimes du promoteur, au risque de mettre en péril la volonté de ce dernier de continuer de maintenir le régime.

¹ 2005, chapitre 25

Une piste de solution serait l'adoption d'une politique de provisionnement par le promoteur du régime. L'actuaire serait alors tenu d'agir à l'intérieur des paramètres de cette politique. L'adoption d'une politique faisait partie des recommandations contenues dans le rapport du groupe de travail de l'ICA sur les principes d'ordre public concernant le provisionnement des régimes de retraite, publié en novembre 2004. Cette mesure a également été recommandée par le Comité d'experts dans son récent rapport soumis à la Régie des rentes du Québec².

D'autres éléments déjà en place dans la gouvernance de la profession actuarielle contribuent à la protection des intérêts des participants, en plus des mécanismes déjà prévus par la législation en matière de retraite. La présence d'un comité de discipline, le formalisme d'encadrement de l'adoption et du suivi des normes actuarielles et les règles de formation continue que l'actuaire doit suivre constituent quelques exemples de moyens déjà en place pour atteindre les objectifs poursuivis.

2. Règlement intérieur

Il nous semble inopportun que le règlement intérieur adopté par le comité de retraite puisse avoir priorité sur le texte du régime en ce qui a trait à certaines règles clés de fonctionnement du comité.

À titre d'exemple, le règlement intérieur ne devrait pas prévaloir sur les dispositions du régime en matière de composition du comité de retraite, de désignation des officiers du comité et d'attribution d'un vote prépondérant en cas de partage égal des voix.

3. Obligation de signalement

L'ICA est préoccupé par la nouvelle obligation de signalement imposée aux prestataires de services en vertu du projet de loi. Nous sommes évidemment plus particulièrement préoccupés par l'obligation imposée à l'actuaire.

L'ICA assure déjà la protection du public par un ensemble de règles et de normes de pratique professionnelles, par son code de déontologie et son processus disciplinaire.

Même si légalement, l'actuaire n'est pas tenu au secret professionnel, ses clients s'attendent à ce qu'il protège la confidentialité des informations fournies dans le cadre de la relation professionnelle au même titre que tout autre professionnel. Les *Règles de déontologie* de l'ICA contiennent une norme expresse de protection de la confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre d'une mission professionnelle (Règle 7).

L'obligation légale de signalement imposée à l'actuaire devrait être clairement définie selon les paramètres suivants :

² *Rôle des comités de retraite dans les régimes complémentaires de retraite et surveillance de la Régie des rentes du Québec*, 10 mai 2006, soumis à la Régie des rentes par le Comité d'experts.

- L'obligation appartient à l'« actuaire » selon la définition donnée par la loi, agissant dans le cadre des fonctions dévolues en exclusivité à ce professionnel par la loi (e.g., évaluations actuarielles, etc.). En effet, c'est seulement dans l'exercice de ces fonctions qu'il pourra bénéficier d'une protection légale pour avoir enfreint son obligation de confidentialité.
- L'obligation de signalement se limite aux matières relevant de l'expertise actuarielle, et non à toute autre situation potentiellement nuisible à la caisse de retraite. On ne devrait pas exiger de l'actuaire qu'il dénonce des malversations dans des domaines qui dépassent le champ de sa formation et de son expertise. À tout le moins, on devrait limiter son obligation de signalement, quant aux matières qui débordent son champ d'expertise, aux seules situations qui présentent un risque important pour la sécurité financière des prestations.

Les dispositions du projet de loi qui exigent une évaluation ou une opinion actuarielle annuelle enrichiront le rôle de l'actuaire en lui donnant un rôle plus continu dans la gestion de la santé financière des régimes de retraite. La loi pourrait aussi prévoir que l'actuaire qui est remplacé doit préparer un rapport expliquant les raisons pour lesquelles, à son avis, on a mis fin à son mandat. L'actuaire nommé en remplacement devrait avoir l'obligation de consulter son prédécesseur avant d'entamer son mandat. De telles mesures rendraient l'obligation de signalement plus efficace pour protéger la santé financière des régimes de retraite.

III. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI

Compte tenu de l'importance des mesures proposées en matière de financement, nous appuyons le report de leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. La consultation en cours soulève des enjeux cruciaux pour l'avenir des régimes de retraite. Nous invitons le gouvernement à prendre le temps qu'il faut pour analyser en profondeur les questions soulevées, ce qui n'empêchera aucunement d'adopter pour 2010 les mesures qui demeureront pertinentes une fois les analyses requises complétées.

Nous croyons qu'il serait opportun qu'on offre un délai d'au moins un an avant l'entrée en vigueur des autres dispositions, pour permettre aux comités de retraite qui le souhaitent de changer de prestataires de services ou pour renégocier leurs contrats si cela s'avère nécessaire pour se conformer aux mesures proposées qui interdisent les clauses limitatives de responsabilité dans les contrats des prestataires qui exercent des fonctions du comité de retraite.

Le gouvernement pourrait s'en tenir à un projet de loi plus restreint qui répond aux seuls enjeux immédiats.

CONCLUSION

L'ICA pourrait soutenir le projet de loi à la condition que certaines dispositions soient modifiées ou retirées.

En effet, le projet de loi contient plusieurs mesures intéressantes qui devraient renforcer la solidité des régimes de retraite et la sécurité financière des prestations. Par contre, d'autres dispositions pourraient mettre en péril la survie des régimes de retraite à

prestations déterminées car elles imposeront une charge excessive aux employeurs et aggraveront le problème du traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actifs au lieu de le solutionner. De plus, ces mesures nuiront à la compétitivité des entreprises québécoises.

Certaines dispositions devraient être retirées du projet de loi, soit celles qui permettent aux retraités de demander que leur rente soit garantie par un assureur ainsi que celles qui imposent l'application du principe d'équité dans les améliorations financées à même les excédents d'actif et l'arbitrage obligatoire des différends.

De plus, avant d'aller de l'avant, le gouvernement devrait revoir l'application des diverses dispositions du projet de loi 30 pour les régimes ayant des participants dans plus d'une province. L'application du principe d'équité à un régime enregistré à l'extérieur du Québec pourrait priver les participants québécois des améliorations au régime accordées aux participants des autres provinces.

Nous espérons vivement que le gouvernement prendra nos réserves et nos recommandations en considération. Nous n'avons pas abordé tous les aspects techniquement complexes du projet de loi. Nous sommes toutefois disponibles pour en discuter avec les représentants du gouvernement.