

Le 23 octobre 2015

Mme Catherine Durepos
Secrétaire suppléante de la Commission de l'économie et du travail
Service des commissions
Direction des travaux parlementaires
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage, bureau 3.31
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n^o 57 : *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées – Commentaires de l'Institut canadien des actuaires (ICA)*

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est la voix nationale de la profession actuarielle au Canada. Il établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance et de discipline régissant les actuaires qualifiés. Tous les membres doivent respecter les normes de pratique de la profession. L'ICA se conforme à ses principes directeurs dont le premier consiste à faire passer l'intérêt public avant les besoins de la profession et de ses membres. De plus, l'ICA aide le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant leur profession au Canada.

C'est avec plaisir que nous présentons les commentaires qui suivent au sujet de certaines dispositions du projet de loi n^o 57 (le projet de loi). L'ICA croit comprendre que le projet de loi est en bonne partie le fruit d'un consensus atteint par le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) et que l'objectif principal est de favoriser la viabilité des régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé. Pour en faciliter la consultation, nous présentons nos commentaires à l'égard de différentes dispositions proposées dans le projet de loi tout en gardant à l'esprit que la disposition la plus importante du projet de loi est la suppression des exigences de capitalisation selon l'approche de solvabilité pendant l'existence d'un régime.

Commentaires préliminaires

La perception actuelle est qu'il est difficile de maintenir la capitalisation d'un régime à prestations déterminées selon l'approche de solvabilité en raison des faibles taux d'intérêt et du défi de l'appariement du passif associé aux rentes de retraite et de l'actif sous-jacent. Il s'ensuit en général des niveaux de cotisation volatils qui sont considérés non viables pour les promoteurs des régimes et les groupes d'employés. Par ailleurs, de nombreux régimes bénéficient déjà d'une exemption de l'application des règles de solvabilité, et des mesures d'allègement de la capitalisation ont été mises en œuvre à plus d'une reprise au cours des 10 dernières années. Par conséquent, le traitement des régimes de retraite est incohérent et force est de constater que les règles de capitalisation actuelles ne convenaient pas pour financer les prestations promises dans les régimes de retraite à prestations déterminées traditionnels.

Il importe de souligner que l'évaluation selon l'approche de solvabilité est l'évaluation ultime de la sécurité des prestations à une date donnée en cas de liquidation d'un régime. Or, un processus qui élimine la capitalisation du déficit de solvabilité peut entraîner au bout du compte une détérioration de la solvabilité quelle que soit la situation financière du régime selon l'approche de continuité. Pour la plupart des régimes, la nouvelle approche de continuité renforcée, conjuguée à l'élimination de la capitalisation selon l'approche de solvabilité, augmentera le risque d'un déficit et le risque d'un déficit plus élevé lors de la liquidation du régime, entraînant ainsi un plus grand risque de réduction de prestations advenant l'insolvabilité du promoteur du régime.

En tant qu'organisme professionnel qui met l'intérêt du public à l'avant-plan, l'ICA tient à faire remarquer que la situation financière d'un régime entre les évaluations (quelle qu'en soit la fréquence) pourrait s'améliorer selon l'approche de continuité tout en se dégradant selon l'approche de solvabilité.

Vous trouverez ci-après nos commentaires sur le projet de loi.

1. Régimes auxquels s'applique le projet de loi 57

Le projet de loi cible les régimes à prestations déterminées ou les régimes qui en comportent des caractéristiques, notamment ceux dans lesquels les participants ne peuvent plus accumuler de nouvelles années de service (les prestations sont gelées) ou ceux fermés aux nouveaux employés. L'ICA reconnaît que les nouvelles règles de capitalisation pourraient aider ces régimes; toutefois, la loi aiderait les promoteurs de régimes qui ont choisi de ne pas permettre l'accumulation d'autres prestations déterminées dans leur régime. Si la loi visait à encourager la continuation ou la création de régimes à prestations déterminées, il serait peut-être préférable d'offrir des règles de capitalisation moins contraignantes à ceux qui permettent d'accumuler d'autres prestations déterminées.

2. Les exigences de capitalisation selon l'approche de solvabilité seront supprimées. Une approche de continuité améliorée régira la capitalisation avec l'ajout d'une provision de stabilisation.

Nous sommes d'accord avec l'idée d'exiger la constitution d'une provision pour écarts défavorables (PED), ce à quoi répond la provision de stabilisation prévue dans le projet de loi, si les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité sont supprimées. L'ICA effectue des recherches supplémentaires qui viendront mettre à jour et améliorer le [document de recherche de 2013 de l'ICA](#) intitulé *Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées* (nous en avons joint un exemplaire), et nous serions disposés à offrir notre aide dans la création d'une nouvelle réglementation. L'ICA appuie la constitution d'une provision de stabilisation explicite et nous en discutons plus à fond ci-après.

3. Niveau de la provision de stabilisation

Dans le cadre de son analyse, le CCTM s'est référé au travail effectué par l'ICA en lien avec l'adoption d'une échelle pour déterminer le niveau de la provision de stabilisation. D'après les renseignements disponibles, nous croyons comprendre que l'échelle sera prévue par règlement

et reposera sur la composition de l'actif selon la politique de placement du régime de retraite. Il serait dans l'intérêt public de communiquer la base de l'échelle, vraisemblablement le document de recherche de 2013 de l'ICA et, plus particulièrement, un énoncé clair sur l'objectif de capitalisation souhaité, par exemple une probabilité de 85 % que le régime soit capitalisé à hauteur d'au moins 100 % dans trois ans (le document de recherche de l'ICA ne présentait toutefois des résultats que pour des probabilités de 75 % et de 90 %).

Le document de l'ICA indique le niveau de PED qui devrait permettre la capitalisation intégrale d'un régime avec des probabilités de 75 % et de 90 % sur divers horizons en tenant compte de l'affectation décrite des éléments d'actif, du degré de maturité du régime, des techniques d'évaluation et des frais. Il faudrait que l'ICA puisse examiner l'échelle proposée pour être en mesure de formuler une opinion claire, mais il semble qu'une simple règle basée sur la composition de l'actif du régime sera établie. L'échelle adoptée devrait décrire clairement les catégories d'actifs qui définiront le niveau de la provision de stabilisation requis, car il semble que seulement deux catégories soient utilisées (titres à revenu fixe et titres à revenu variable). La répartition entre revenu fixe et revenu variable est trop simpliste. L'utilisation d'une approche fondée uniquement sur l'affectation des éléments d'actif pour la provision de stabilisation ne tiendra pas compte des caractéristiques propres à chaque régime (notamment en ce qui concerne la maturité et la durée) et n'est pas cohérente du point de vue actuariel avec la recherche effectuée par l'ICA pour établir les niveaux de PED appropriés. Si le projet de loi est adopté tel quel, il serait bon de réviser le tableau ultérieurement.

Si la loi vise à encourager la continuation ou la création de régimes à prestations déterminées, il serait bon d'envisager l'élaboration d'échelles différentes pour les régimes qui ne permettent pas d'accumuler d'autres années de service pour constituer des prestations déterminées ou qui sont fermés aux nouveaux employés (p. ex. une provision de stabilisation plus élevée pour les régimes qui sont plus susceptibles de se terminer). Il semble également que l'échelle ne tiendrait pas compte des stratégies de couverture existantes adoptées par les régimes alors qu'il conviendrait, selon nous, que l'échelle tienne compte des propres risques d'un régime.

Compte tenu de la simplicité et des éléments de l'échelle, il convient de souligner que certains régimes pourraient saisir l'occasion de mettre à l'essai différents scénarios de composition d'actif pour évaluer différents niveaux de capitalisation. Il se pourrait donc que le niveau de risque pris par le régime ne soit pas approprié et serve plutôt à comparer les cotisations requises selon différents scénarios de composition de l'actif et qu'il incite à adopter une approche inadéquate à l'égard du risque.

En vertu des règles actuelles, des marges pour écarts défavorables sont habituellement combinées aux hypothèses de meilleure estimation de l'actuaire, en tenant compte des lignes directrices publiées par la Régie des rentes du Québec. À notre avis, de telles marges devraient être déterminées en vertu de la politique de financement qui est proposée dans le projet de loi et exigée en regard de l'avenir.

4. Capitalisation de la provision de stabilisation au titre des services courants

Il convient de souligner à nouveau que les commentaires qui suivent sont formulés d'après le peu de renseignements disponibles dans le projet de loi.

On ne sait pas trop pourquoi les cotisations pour services courants devraient capitaliser l'intégralité de la provision de stabilisation comparativement à 5 % de moins selon l'article 132 proposé dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* dans le cas des cotisations pour services passés, étant donné que les prestations au titre des services courants feront partie des services passés à la prochaine date d'évaluation. Il s'ensuit que la capitalisation de la provision de stabilisation au moyen des cotisations pour services courants pourrait se traduire par une capitalisation plus rapide de la totalité des services puisque les prestations au titre des services courants feront partie à la fin de l'année des prestations au titre des services passés. En revanche, si rien n'obligeait à inclure la provision de stabilisation dans le coût des services courants, celle-ci serait capitalisée en même temps que la totalité des services passés à compter de la prochaine date d'évaluation.

Il se pourrait que l'augmentation des cotisations pour services courants pour constituer la provision de stabilisation intégrale n'encourage pas la continuation ou la création de régimes à prestations déterminées. Par conséquent, si l'un des objectifs est d'encourager les régimes à prestations déterminées pour les services courants, le gouvernement devrait envisager d'exclure la provision de stabilisation des cotisations pour services courants.

5. Amortissement sur 10 ans des déficits actuariels de capitalisation, provision de stabilisation moins 5 % et règle transitoire

Le projet de loi propose que la période d'amortissement des déficits actuariels de capitalisation soit de 10 ans plutôt que de 15 ans comme c'est le cas actuellement. Nous n'avons aucune opinion sur la période de 10 ans, car il n'y a pas de principes actuariels sous-jacents pour appuyer cette période d'amortissement ou s'y opposer; nous considérons simplement qu'il s'agit d'un compromis raisonnable. Il convient de signaler que le regroupement de tous les déficits passés à chaque date d'évaluation signifie que la capitalisation de chaque nouveau déficit prendra plus de 10 ans, ce qui justifierait de réduire de 15 ans à 10 ans la période d'amortissement. Le passage graduel à la période de 10 ans représente également un compromis utile.

Le projet de loi contient des règles transitoires de sorte que si les cotisations exigées en vertu des nouvelles règles de capitalisation sont supérieures aux cotisations requises, il est possible d'amortir cet excédent sur trois ans. Une telle disposition transitoire peut également représenter un compromis utile.

Nous voudrions toutefois aborder l'application proposée d'une marge de plus ou moins 5 % du niveau visé de la provision de stabilisation proposée. Nous tenons à souligner que cette marge de 5 % n'a pas la même valeur pour tous les régimes de retraite et qu'elle ne concorde pas avec les conclusions du document de recherche de 2013 de l'ICA sur les PED. Par exemple, si deux régimes différents ayant des caractéristiques de risques différentes ont une provision de stabilisation dont le niveau visé est de 7 % dans le cas du régime à risque plus faible et de 17 % dans le cas du régime à risque plus élevé, il serait plus logique que la marge soit plus étroite

pour le régime à risque plus faible (p. ex., 7 % +/- 3 %) que pour le régime à risque plus élevé (p. ex., 17 % +/- 7 %). Par ailleurs, la notion voulant que la marge soit identique au-dessus et au-dessous du niveau visé de la provision de stabilisation n'est pas rigoureuse du point de vue actuariel, car la probabilité n'est pas distribuée de façon linéaire (c.-à-d. que réduire la provision de stabilisation d'une marge de 5 % a une incidence qui est très différente de celle de l'ajout d'une marge de 5 %). Il serait plus réaliste que le seuil de la provision de stabilisation repose sur les niveaux de PED mentionnés dans le document de recherche de 2013 de l'ICA, c'est-à-dire que le niveau et la capitalisation de la provision de stabilisation seraient requis pour des niveaux situés entre des probabilités de 75 % et de 90 %, plutôt que sur une simple compensation de 5 %. Par exemple, les règles pourraient stipuler que des cotisations sont requises pour capitaliser le seuil inférieur de 75 % tandis que les retraits d'excédents sont autorisés seulement lorsque le seuil supérieur de 90 % est atteint. Cette approche refléterait beaucoup plus fidèlement les propres risques du régime. De plus, les renseignements disponibles sur l'approche basée sur un seul tableau, à laquelle nous pouvons nous attendre dans la réglementation, indiquent que les niveaux de la provision de stabilisation ne font l'objet d'aucune distinction fondée sur la nature de la partie à revenu fixe du portefeuille d'actifs. De nouveau, cela ne concorde pas avec le document de recherche de 2013 de l'ICA, car des niveaux de PED différents y ont été établis pour les obligations à long terme par rapport aux obligations universelles.

Nous sommes conscients que l'élaboration de l'échelle utilisée pour définir les niveaux de la provision de stabilisation misait sur la simplicité. Si certains éléments du document de recherche de 2013 de l'ICA semblent avoir été retenus, des caractéristiques importantes telles que la maturité du régime et les types d'actifs n'ont pas été prises en compte et l'on permet un écart arbitraire de 5 % du niveau de la provision de stabilisation. Il pourrait s'ensuivre des niveaux de provision de stabilisation qui ne concordent pas avec l'objectif principal d'une capitalisation plus sûre, ou avec la sécurité attendue de ces niveaux.

L'adoption d'une approche plus robuste pourrait tout de même donner une échelle relativement simple (telle que celle présentée dans l'annexe du document de recherche de l'ICA), tout en maintenant des principes actuariels rigoureux et en assurant une meilleure harmonisation des niveaux de la provision de stabilisation avec les objectifs de capitalisation visés. Veuillez noter que l'ICA se ferait un plaisir d'apporter son aide pour établir une échelle fondée sur l'objectif souhaité du gouvernement du Québec et peaufiner les paramètres qui seront prescrits par règlement. Donc, il conviendrait peut-être davantage que le projet de loi parle de paramètres prescrits plutôt que d'une échelle prescrite.

Par exemple, si nous nous reportons à l'annexe B du document de recherche 2013 de l'ICA, les limites inférieure et supérieure pourraient être prescrites comme suit pour un régime qui présente une répartition 50 %-50 % de son passif entre les participants actifs et les retraités, avec une composition d'actif qui comprend soit 40 % ou 60 % dans l'indice d'obligations à long terme :

Pourcentage investi dans l'indice d'obligations à long terme	Limite inférieure de la provision de stabilisation (c.-à-d. 75 % de probabilité sur trois ans)	Limite supérieure de la provision de stabilisation (c.-à-d. 90 % de probabilité sur trois ans)
40 %	8 %	20 %
60 %	5 %	15 %

Par ailleurs, dans les cas où des rentes ont été achetées dans le passé, il faudrait examiner plus à fond le niveau de la provision de stabilisation requis. Les prestations assurées ne devraient pas être assujetties aux exigences de capitalisation d'une provision de stabilisation, car leur niveau de risque est pour ainsi dire nul. Ces exigences devraient s'appliquer uniquement aux prestations non assurées du régime.

6. Utilisation des excédents

Comme le traitement asymétrique des excédents est un problème pour la viabilité à long terme des régimes de retraite à prestations déterminées, nous reconnaissons que le fait de permettre aux employeurs de puiser dans les excédents est une mesure positive. À ce titre, le projet de loi permet d'utiliser une « clause banquier » pour régler jusqu'à un certain point la question depuis longtemps controversée du traitement asymétrique des excédents. La clause banquier pourrait notamment servir à couvrir les cotisations patronales pour services courants. Toutefois, elle ne remédie pas au risque de traitement asymétrique de l'excédent à la liquidation d'un régime, car le projet de loi ne semble pas tenir compte de ces montants en cas de liquidation.

La clause banquier représente l'accumulation de certaines cotisations patronales versées pour capitaliser un déficit actuariel et ne comprend pas les cotisations d'exercice de provision de stabilisation. La justification derrière l'inclusion ou non des cotisations versées à la fois vers le déficit et la provision de stabilisation, pour les services passés ou les améliorations des prestations ou les services courants, n'est pas claire.

Il convient de souligner que toute utilisation d'un excédent réduit inévitablement les probabilités futures qu'un régime soit entièrement capitalisé. Nous soulignons que le document de recherche de 2013 de l'ICA sur les PED ne contenait pas de telles dispositions et que les niveaux de PED présentés ne tenaient pas compte, par conséquent, du retrait de fonds. Si la loi permet le retrait d'excédents, il serait opportun de modifier en conséquence les niveaux de PED afin d'atteindre les objectifs de capitalisation à long terme.

Le projet de loi prévoit également des seuils pour l'utilisation d'un excédent (niveau visé de la provision de stabilisation plus 5 %) qui sont élevés par rapport aux exigences minimales de capitalisation de la provision de stabilisation, soit le niveau visé de la provision de stabilisation moins 5 %. Nous croyons comprendre que la marge de 5 % a été établie à des fins de consensus, mais il faut néanmoins savoir que cette marge n'a pas la même valeur à la baisse et à la hausse lorsque l'on prend en compte la probabilité de la survenance d'événements. La marge de 5 % ne concorde pas avec des principes actuariels rigoureux. Il serait préférable de

parler d'une limite inférieure et d'une limite supérieure (telle que des probabilités de 75 % et de 90 %) et de ne pas définir de niveau intermédiaire.

Les deux seuils définis par le projet de loi servent à déterminer le montant d'excédent pouvant servir à des retraits ou à la bonification des prestations. Le projet de loi limite ce genre d'utilisation à 20 % de l'excédent d'une année donnée, mais ce pourcentage ne semble reposer sur aucun principe actuariel. Il serait peut-être préférable de préciser la raison de cette limite de 20 % puis de laisser l'actuaire du régime déterminer le pourcentage correspondant à l'objectif pour un régime donné.

Un autre seuil proposé par le projet de loi pour l'utilisation de l'excédent est le seuil de 105 % selon l'approche de solvabilité. De nouveau, il semble que ce seuil soit un compromis, mais il ne tient pas compte du risque propre à chaque régime. D'un point de vue actuariel, il serait plus pertinent de définir comme objectif un niveau de probabilité et de laisser l'actuaire du régime déterminer l'excédent nécessaire pour l'atteindre (p. ex. l'objectif pourrait être inférieur ou supérieur à 105 %, par exemple 102 % ou 108 %, selon le risque propre au régime). L'ICA se ferait un plaisir d'apporter son aide pour définir ces paramètres.

7. Capitalisation de la bonification des prestations

Le projet de loi propose que la capitalisation des bonifications au moyen de l'excédent ne dépasse pas 20 % par année de l'excédent défini ci-dessus. Une capitalisation immédiate est requise si le coefficient de capitalisation est inférieur à 90 %; dans le cas contraire, la bonification est amortie sur cinq ans. Nous remarquons que les exigences de capitalisation pour la bonification des prestations s'écartent des règles applicables aux prestations accumulées, ce qui crée une anomalie dans les modèles de capitalisation. Une telle règle donnerait lieu à des inégalités, car les régimes dont le coefficient de capitalisation est à peine moins de 90 % devront faire l'objet d'une capitalisation immédiate tandis que ceux dont le coefficient de capitalisation est de 90 % pourront amortir la bonification.

Cette approche appuie peut-être un objectif précis du législateur, mais pour assurer l'uniformité de la capitalisation, il serait plus pertinent d'appliquer une règle uniforme conforme à la loi actuelle, qui exige la capitalisation immédiate de la partie de la bonification qui est en deçà du seuil de 90 %, et de permettre l'amortissement de la partie de la bonification quand le régime a un coefficient de capitalisation supérieur à 90 %.

Également, d'un point de vue actuariel, la provision de stabilisation applicable à la capitalisation de la bonification du régime devrait concorder avec le niveau requis pour le passif au titre des prestations accumulées (p. ex. la provision de stabilisation moins 5 %) pour maintenir la cohérence du modèle de capitalisation ainsi que l'équité entre les générations relativement à la sécurité des prestations. Il convient de noter que la loi prévoit déjà que ces bonifications puissent être réduites ou supprimées à la liquidation du régime si la liquidation est déclarée dans un délai de cinq ans.

8. Fréquence des évaluations

Les dispositions actuelles du projet de loi exigeraient une évaluation complète au moins aux trois ans et la communication d'une estimation annuelle du degré de solvabilité. De plus, si le degré de solvabilité est inférieur à 85 %, une évaluation complète devra être effectuée.

L'ICA est en faveur des évaluations actuarielles triennales et des évaluations annuelles de la solvabilité du régime et de la communication de celle-ci aux participants du régime. Toutefois, nous tenons à attirer votre attention sur l'incohérence rattachée au fait d'établir le degré de solvabilité comme déclencheur pour déterminer la fréquence des évaluations d'un modèle de capitalisation sur une base de continuité améliorée, car il n'existe pas de lien direct entre l'approche de solvabilité et l'approche de continuité. L'utilisation de l'approche de solvabilité comme critère de la fréquence des évaluations est difficile à justifier dans un contexte où l'on cesse de capitaliser les déficits de solvabilité et cela pourrait donner lieu à une diminution des cotisations de capitalisation et contrecarrer ainsi le but visé par le projet de loi. Par exemple, c'est ce qui aurait pu se produire pour de nombreux régimes en 2015 à la suite d'une diminution des taux d'actualisation selon la base de solvabilité, et des rendements de placement relativement élevés.

Étant donné que le projet de loi établit une approche de continuité améliorée comme base de capitalisation, il nous semble qu'un déclencheur d'évaluation relié à l'approche de continuité serait plus approprié. Par ailleurs, des circonstances inhabituelles telles qu'une crise des marchés financiers ou un nombre considérable de participants prenant une retraite anticipée pourraient également déclencher une évaluation à la suite d'une réduction du degré de capitalisation.

9. Droits à la cessation de la participation active

Le projet de loi propose de verser au participant qui cesse de participer au régime un montant égal à la valeur actualisée de l'ICA multiplié par le degré de solvabilité, sauf dans le cas où le participant n'a pas d'autre choix tel que toucher une rente différée ou une rente immédiate. De plus, l'article 23 du projet de loi (modification de l'article 143 de la loi) nous semble ambigu. L'intention est-elle de dire que le régime peut être plus généreux si le promoteur le souhaite, c'est-à-dire verser la prestation intégrale même si le degré de solvabilité est inférieur à 100 % ou appliquer un ratio supérieur à 100 % si le degré de solvabilité est supérieur à 100 %?

La profession actuarielle a élaboré des normes de pratique pour déterminer la juste valeur d'une prestation de retraite. À la suite du changement proposé, les participants qui cessent de participer au régime pourraient choisir de toucher immédiatement un montant qui pourrait être inférieur à la juste valeur. Si les participants ne sont pas d'accord avec cette approche, il leur reste la possibilité d'opter pour une rente de retraite différée, mais elle peut ne pas être entièrement capitalisée selon une approche de solvabilité. À notre avis, la possibilité d'offrir le choix de recevoir une valeur actualisée réduite (au lieu de la juste valeur) est une décision stratégique du gouvernement : la décision de verser une prestation dont le montant est inférieur à la « juste valeur » d'après les normes de l'ICA appartient aux législateurs. Par conséquent, des renseignements clairs sur les conséquences de ce choix devraient être fournis

aux participants qui cessent de participer au régime. Dans l'intérêt d'une plus grande transparence, il faudrait aussi renseigner les participants actifs sur cette conséquence.

En vertu de la règle proposée, les participants qui cessent de participer à un régime avant sa liquidation (ceux-ci perdent la partie non capitalisée de leur valeur actualisée) seraient traités différemment des personnes qui sont toujours participants du régime au moment de sa liquidation et lorsque l'employeur est solvable (ces participants touchent leur pleine valeur actualisée). Ceci représenterait un potentiel pour la création de conflits.

Par ailleurs, si le gouvernement prend la décision stratégique de verser à la cessation des prestations un montant inférieur à la valeur actualisée, les participants des régimes québécois pourraient toucher des prestations forfaitaires à la cessation inférieures à celles des participants assujettis à d'autres juridictions. Ainsi, un problème d'équité se pose quant au traitement des droits à pension des participants québécois par rapport aux participants d'autres provinces.

Si la loi est modifiée pour prévoir le calcul de la valeur forfaitaire en fonction du degré de solvabilité, le degré de solvabilité devrait être établi d'après les renseignements les plus récents (p. ex. l'estimation mensuelle du degré de solvabilité) plutôt que d'après le degré de solvabilité établi lors de l'évaluation précédente (ou lors de la mise à jour annuelle). L'utilisation du degré de solvabilité estimatif de la dernière évaluation ou de la dernière fin d'exercice du régime ne donnerait pas un tableau exact de la situation du régime au moment de la cessation compte tenu de la volatilité des conditions du marché sur une base mensuelle. En outre, la loi devra clairement permettre au régime de verser la pleine valeur actualisée si le promoteur effectue une cotisation supplémentaire couvrant la partie non capitalisée de la valeur actualisée.

Veuillez noter que l'ICA et le Conseil des normes actuarielles se préparent à réexaminer à court terme le bien-fondé du calcul actuel de la valeur actualisée.

10. Achats de rentes

Conformément au projet de loi, il sera désormais possible de régler les droits à retraite du participant (et de mettre ainsi fin à tous ses liens avec le régime sous réserve d'un droit possible à l'attribution des excédents pendant trois ans après un tel versement) au moyen de l'achat d'une rente auprès d'un assureur si le régime est doté d'une politique d'achat de rentes satisfaisant aux exigences prévues par règlement.

L'ICA est en faveur de cette option pourvu que la capitalisation du reste du régime ne soit pas réduite. Si les achats de rentes ont lieu en période de déficit de solvabilité, il faut protéger les prestations accumulées du reste des participants en préservant le niveau de solvabilité au moyen de cotisations supplémentaires ou de l'achat de rentes en conformité avec le degré de solvabilité au moment de l'achat des rentes.

L'un des principaux enjeux concernant les achats de rentes est la définition de la politique connexe. Le règlement devrait préciser qui serait habilité à définir la politique d'achat de rentes. Il est important de mentionner que les achats de rentes peuvent avoir des conséquences considérables sur les résultats financiers du promoteur du régime en plus de nécessiter le versement de cotisations patronales supplémentaires. Ces conséquences

importantes donnent à penser que l'entité habilitée à décider des conditions d'achat de rentes devrait être l'entité responsable de la capitalisation du régime, à savoir le promoteur du régime dans la plupart des cas. Le choix de l'émetteur des rentes et l'administration du processus pourraient s'effectuer en collaboration avec le comité de retraite ou son délégué, à condition qu'ils possèdent les connaissances requises pour mener ces tâches à bien.

Il faut aussi donner des directives claires sur les responsabilités, car les contrats de rentes sont considérés comme des actifs du régime et pourraient relever de l'obligation fiduciaire du comité de retraite. L'ICA est d'avis que les nouvelles règles devraient également permettre la conversion des contrats de rentes actuels en contrats de rachat entièrement réglés dans le futur à condition que la politique d'achat de rentes soit respectée.

Dans le cas des achats de rentes effectués dans le passé, le pouvoir de convertir ces contrats de rentes en un règlement complet devrait continuer de relever de l'entité responsable de la capitalisation du régime et il devrait en être question dans la politique d'achat de rentes.

Il conviendrait d'examiner plus à fond les cas où un rachat est effectué quand le régime est sous-capitalisé. Disons, par exemple, qu'un régime a un degré de solvabilité de 80 % et que le promoteur choisit de convertir en rentes 80 % des prestations avec l'actif disponible du régime en ne laissant aucun actif pour couvrir la dernière tranche de 20 % des prestations; il faut se garder de permettre ce genre de situation. Par conséquent, il faut exiger une capitalisation complémentaire immédiate du déficit de solvabilité dans le contexte de l'achat de rentes en période de déficit afin de préserver le niveau de solvabilité existant et d'éviter le transfert d'actifs entre générations.

Par ailleurs, plusieurs scénarios d'achats de rentes sont possibles. Par exemple, le promoteur d'un régime peut choisir d'échelonner un achat de rentes couvrant les rentes des retraités en deux étapes couvrant chacune 50 % des prestations. Dans ce genre de cas, il faudrait préciser le moment réputé de l'achèvement du lien, c'est-à-dire qu'il serait préférable de considérer que toute portion assurée des prestations au moyen d'un rachat est réglée et libre de tout lien avec le régime.

Des problèmes d'administration complexes peuvent se poser pour les régimes assujettis à plus d'une juridiction, car les règles qui régissent l'achat de rentes varient selon la province.

Compte tenu du grand éventail d'avantages accessoires offerts par les régimes de retraite comme l'indexation intégrale, partielle ou basée sur une formule de calcul, les sociétés d'assurance n'offrent pas nécessairement des produits de rentes assortis de caractéristiques identiques, ou les offrent moyennant une prime de risque importante compte tenu des risques inhérents à ce type de promesse. Il conviendrait d'envisager de permettre la conversion d'une disposition d'indexation d'un régime en une autre caractéristique, réputée équivalente en valeur, afin de permettre à un régime de transformer en rentes l'intégralité des prestations de retraite accumulées et non seulement dans le cas de la liquidation du régime ou dans le cadre d'une évaluation de solvabilité.

Nous en profitons pour mentionner qu'une conversion semblable devrait être permise pour les prestations accumulées payables par le régime afin de simplifier les dispositions d'indexation complexes de certains régimes. La conversion pourrait être effectuée à la condition que les

participants du régime soient consultés au moyen d'un processus régi par des règles semblables à celles du processus actuel d'attribution des excédents à la liquidation d'un régime (opposition inférieure à 30 %).

11. Politique de financement

L'ICA félicite le gouvernement d'avoir abordé cette question. En vertu du projet de loi, la politique de financement relèverait de l'entité qui a le pouvoir de modifier les dispositions du régime, à savoir le promoteur du régime en général (et non pas le comité de retraite). Nous sommes d'accord avec cette position.

Il convient toutefois de mentionner que si la politique de placement et la politique de financement relèvent d'entités différentes (p. ex. l'employeur dans le cas de la politique de financement et le comité de retraite pour ce qui est de la politique de placement), il se pourrait qu'il y ait de la divergence entre les objectifs visés par chaque entité (p. ex. les cotisations minimales requises par rapport à la sécurité des prestations).

La réglementation devrait établir les éléments qui doivent être abordés dans la politique de financement afin d'uniformiser le contenu des politiques de financement d'un régime à l'autre et de fournir des lignes directrices aux entités responsables de l'instauration des politiques. Afin de favoriser l'uniformité avec les autres juridictions, nous recommandons de se référer aux lignes directrices émises par l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, dont fait partie la Régie des rentes du Québec. Les éléments à inclure dans la politique de financement pourraient être la divulgation des marges utilisées dans les hypothèses (qui ne devraient plus être basées sur les lignes directrices publiées par la Régie des rentes du Québec), ainsi que les objectifs de capitalisation à long terme du régime (p. ex. l'objectif de la politique de financement est d'atteindre une probabilité de X % que le régime soit entièrement capitalisé dans N années). Globalement, la politique de financement pourrait comprendre ce qui suit : un aperçu du régime, les objectifs et cibles de capitalisation souhaités, les risques qui se posent au régime et la façon dont ils sont gérés, les facteurs qui influent sur la volatilité des cotisations, une description des dispositions relatives au partage des coûts, les conditions d'utilisation des excédents, la fréquence des évaluations actuarielles, les dispositions législatives et les dispositions en matière de capitalisation qui s'appliquent à la liquidation du régime.

Il serait bon de communiquer aux participants de l'information au sujet de la politique de financement. Des renseignements devraient être inclus dans les relevés annuels des participants, notamment les conséquences que pourrait avoir la politique de financement sur la sécurité des prestations au fil du temps.

12. Déficit à la liquidation du régime

Nous sommes d'accord pour dire que l'entité responsable de la capitalisation du régime devrait également être responsable de sa capitalisation à la liquidation.

Comme les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité sont supprimées pendant l'existence du régime, l'ICA tient à souligner qu'il pourrait y avoir des déficits à la liquidation du régime, car les valeurs actualisées sont calculées d'après les normes de l'ICA. Même si nous

reconnaissons que la suppression de ces exigences est un compromis entre l'abordabilité et la sécurité des prestations, il est important de comprendre que la sécurité des prestations peut être en péril à la liquidation du régime en l'absence de la capitalisation du déficit de solvabilité pendant que le régime existe.

13. Autres commentaires

Le projet de loi ne traite pas de la restructuration des prestations au titre des services passés comme ce fut le cas récemment pour les régimes du secteur municipal au Québec. Afin d'assurer l'avenir de certains régimes, l'ICA croit qu'il pourrait être dans l'intérêt public d'accorder, à la demande des parties et avec leur consentement, une certaine souplesse pour restructurer les prestations au titre des services passés.

L'ICA invite le gouvernement du Québec à envisager le concept des cotisations payées à l'avance adopté dans d'autres juridictions. Il s'agit de cotisations versées en plus des cotisations minimales requises établies dans les rapports d'évaluation antérieurs. Ces cotisations pourraient être appliquées plus tard à la réduction de certaines cotisations patronales ou autres cotisations payables par l'employeur. Cela faciliterait l'atteinte de l'objectif de stabilisation des cotisations.

Le projet de loi permet de recourir aux lettres de crédit pour remplacer les cotisations pour la provision de stabilisation au titre des services passés. À ce titre, il prend en compte les lettres de crédit existantes jusqu'à concurrence de 15 % du passif du régime selon l'approche de continuité. La loi précédente prenait en compte les lettres de crédit aux fins de la solvabilité et jusqu'à concurrence de 15 % du passif du régime selon l'approche de solvabilité. Les lettres de crédit existantes devraient être prises en compte intégralement dans la valeur de l'actif, selon l'approche de continuité et selon l'approche de solvabilité, car elles seraient intégralement disponibles pour appuyer le versement des prestations en cas de défaut du promoteur.

Les lettres de crédit pourraient être utilisées plus largement, notamment pour les cotisations patronales d'équilibre de stabilisation. Comme des rendements de placement ne sont pas générés sur les soldes des lettres de crédit, le rendement de placement prévu sur les soldes des lettres de crédit pourrait être pris en compte dans les exigences de capitalisation. L'ICA est en faveur de permettre l'utilisation des lettres de crédit.

Mot de la fin

Nous croyons comprendre qu'un règlement sera publié pour préciser certains détails techniques en lien avec l'application du projet de loi 57, notamment l'échelle qui sera utilisée pour la provision de stabilisation en conformité avec la composition de l'actif et le contenu de la politique de financement et de la politique d'achat de rentes. Comme nous l'avons dit plus tôt, l'ICA se ferait un plaisir d'apporter son aide pour l'établissement de ces éléments.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps d'examiner notre mémoire. Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec Joseph Gabriel, actuaire membre du personnel de l'ICA, éducation, par téléphone au 613-236-8196, poste 150, ou par courriel à l'adresse joseph.gabriel@cia-ica.ca.

Veillez agréer, Madame, mes très sincères salutations.

Le président de l'ICA,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Robert H. Stapleford". The signature is written in a cursive, flowing style.

Robert H. Stapleford

c.c. M. François Godin
Chef du Service du développement des régimes complémentaires de retraite
Régie des rentes du Québec (RRQ)
2600, boulevard Laurier
Place de la Cité, bureau 548
Québec (Québec) G1V 4T3