



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite



Le 7 août 2013

**Commentaires de l'ACARR sur les
recommandations du Comité d'experts sur
l'avenir des régimes de retraite au Québec.**

**Un exposé à l'intention de la Commission des
finances publiques du Québec**

PERSONNE-RESSOURCE À L'ACARR

Monsieur Bryan Hocking

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255, Bay Street, bureau 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 225

Télec. : 416-964-0567

Courriel : bryan.hocking@acpm.com

Site Web : www.acpm-acarr.com

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Introduction	3
1. Un nouveau régime – La rente longévité à 75 ans	3
2. La révision des règles de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées	4
3. La révision des valeurs de transfert	7
4. La restructuration des prestations de retraite accumulées	8
5. La gestion des régimes de retraite à prestations déterminées	10
6. Les régimes de pension agréés collectifs (régimes volontaires d'épargne retraite)	11

AVANT-PROPOS

L'Association canadienne des administrateurs des régimes de retraite (ACARR)

L'Association canadienne des administrateurs de régime de retraite est le porte-parole informé des promoteurs et administrateurs de régimes de retraite canadiens, ainsi que de leurs fournisseurs de services connexes. Organisme sans but lucratif, son objectif est de militer en faveur de l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada. Nos membres représentent au-delà de 400 régimes de retraite comptant plus de trois millions de participants et totalisant des actifs sous gestion de plus de 330 milliards de dollars.

L'ACARR appuie sa vision de la mise en place d'un système de revenu de retraite de classe mondiale au Canada en défendant les principes suivants :

- Clarté de la législation, des règlements et des instruments de revenu de retraite;
- Prise en compte pondérée des intérêts des autres intervenants; et
- Excellence en matière de gouvernance et d'administration.

Introduction

L'ACARR est heureuse de l'occasion qui lui est donnée de présenter ses commentaires au gouvernement du Québec. L'ACARR a déposé de nombreux documents auprès des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada sur des améliorations éventuelles visant le système de revenu de retraite. Avec l'aide de son Conseil régional du Québec, l'ACARR est maintenant heureuse de présenter ses observations et commentaires sur le Rapport D'Amours.

1. Un nouveau régime – La rente longévité à 75 ans :

- a) Nous reconnaissons la nécessité de modifier la façon dont les Canadiens épargnent en vue de la retraite :
 - Nombre de personnes ne sont pas en mesure de décider rationnellement combien épargner ni où investir
 - Nombre de personnes choisissent des produits à frais élevés
 - Les employeurs du secteur privé transfèrent leurs responsabilités en matière de retraite à leurs employés
 - Les Canadiens ne convertissent pas efficacement leur capital de retraite en revenu
- b) Il n'existe pas de consensus, parmi les membres de l'ACARR, quant à la façon de régler ces problèmes, à savoir par des modifications visant le système du secteur privé ou par le transfert partiel des responsabilités du secteur privé au secteur public.

c) Si le gouvernement choisit un transfert partiel des épargnes des mécanismes de retraite et épargne privés vers un nouveau régime du secteur public, les conditions suivantes devraient être respectées:

- Le nouveau régime est distinct du RPC/RRQ
- Le régime est entièrement capitalisé, sans transfert de coûts aux générations futures
- La date prévue du premier versement de la rente est après 65 ans, par exemple, à 75 ans tel que proposé
- La gouvernance du régime est indépendante du gouvernement. Nous ne croyons pas que le conseil d'administration de la Régie des rentes soit suffisamment indépendant
- Le nouveau régime est offert partout au Canada
- Les personnes à faible revenu ne sont pas obligées de cotiser ou le SRG actuel est ajusté
- Les employeurs du secteur privé qui offrent déjà un régime de retraite enregistré devraient pouvoir décider unilatéralement d'intégrer leur régime au régime de rente longévité (il est proposé que l'intégration soit automatique pour les régimes de retraite du secteur public).

2. La révision des règles de capitalisation des régimes à prestations déterminées :

- a) L'ACARR est en faveur de l'application des mêmes règles de capitalisation dans le secteur privé et dans le secteur public (p. ex., les municipalités et les universités) (c.-à-d., pas d'exigences de solvabilité et mêmes règlements visant le taux d'actualisation), mais avec certaines différences relatives aux périodes d'amortissement du déficit afin de mieux refléter le niveau de risque encouru par les participants aux régimes; par exemple, les régimes du secteur public devraient pouvoir bénéficier de cinq ou dix années additionnelles pour amortir leurs déficits.
- b) L'ACARR croit qu'il pourrait être pertinent que le gouvernement examine attentivement si les mêmes règles de capitalisation devraient aussi s'appliquer aux régimes des employés de la fonction publique (p. ex., le RREGOP et le RRMSQ). Le mandat du comité d'experts ne prévoyait pas l'examen de ces régimes, auxquels devraient peut-être s'appliquer les mêmes règles de capitalisation, à moins que le gouvernement ne fournisse des justifications valables à l'encontre de cette proposition.
- c) L'ACARR reconnaît que la mise en place de ces nouvelles règles de capitalisation pourrait entraîner des hausses marquées des cotisations dans les régimes du secteur public, puisque

- ceux-ci ont été exemptés des évaluations de solvabilité il y a quelques années. On pourrait régler ce problème grâce à une longue période de transition et à une plus longue période d'amortissement qui suivrait la période de transition. Par exemple, au lieu de commencer par une période d'amortissement de 15 ans qui serait graduellement ramenée à 10 ans, on pourrait d'abord instaurer une période d'amortissement de 20 ou même 25 ans dans le secteur public, avec une transition vers une période de 15 ou 20 ans à terme.
- d) L'ACARR accueille favorablement la recommandation voulant que les cotisations d'équilibre du déficit soient calculées en consolidant toutes les pertes actuarielles selon un nouveau plan d'amortissement, toutefois, elle est préoccupée par la suggestion selon laquelle les gains actuariels n'entraîneraient pas de réductions des cotisations d'équilibre pour servir plutôt à réduire la période d'amortissement. L'ACARR préférerait que les gains et les pertes soient traités de façon cohérente et que les cotisations d'équilibre soient ajustées sur la période d'amortissement totale.
- e) L'ACARR est préoccupée du fait que le rapport ne traite aucunement des lettres de crédit et préférerait qu'elles soient permises en vertu de la nouvelle base de capitalisation même si, jusqu'ici, elles n'étaient permises qu'en vertu de l'approche de solvabilité. De plus, l'ACARR est d'avis que ces lettres de crédit ne devraient plus être assujetties à la limite de 15 %. Si cette limite a été établie en raison de l'incertitude liée à la création d'un nouveau mécanisme, il est possible que l'incertitude soit maintenant moindre; par contre, si la limite a été instaurée en raison du risque de concentration excessive en faveur d'un émetteur de lettres de crédit, la limite pourrait être remplacée par une limite qui s'appliquerait à chaque émetteur (p. ex., deux banques distinctes pourraient émettre chacune une lettre de crédit à hauteur de 15 %).
- f) L'ACARR reconnaît que la recommandation relative à la révision des hypothèses actuarielles afin de tenir compte de la prime de risque d'investissement pendant la période de participation active à un régime, mais pas durant la retraite (sauf pour une faible prime liée aux obligations de sociétés), représente un compromis entre la méthode de continuité actuelle et les règles de solvabilité. Selon l'ACARR, il est possible qu'un tel compromis se rapproche d'une solution acceptable. Toutefois, l'ACARR considère que la proposition relative aux obligations de sociétés pourrait être inadéquate parce que le marché de ces obligations est très limité; il pourrait plutôt être envisagé d'utiliser une combinaison de différents types d'obligations, comme celles de l'indice DEX Univers ou un panier d'obligations à long terme comprenant des obligations de sociétés (de qualité élevée et moyenne) ainsi que des obligations provinciales et fédérales.
- g) L'ACARR aimerait que les nouvelles règles de capitalisation visant la période antérieure à la retraite permettent une meilleure reconnaissance de la politique de placement du régime dans les cas où l'administrateur préférerait adopter une approche plus complexe. Par

exemple, plutôt que d'utiliser des taux d'intérêt différents pour la période active (avant la retraite) et pour la période de la retraite, l'administrateur pourrait utiliser une approche comparable et plus sophistiquée permettant une transition plus graduelle d'un portefeuille risqué à un portefeuille prudent. Cela permettrait d'éviter la supposition tacite voulant que les actifs liés aux passifs des participants qui prennent leur retraite soient transférés soudainement d'un fonds équilibré à un fonds d'obligations. Cela tiendrait aussi compte du fait qu'on ne prévoit pas que tous les participants actifs prennent leur retraite au même âge. Une telle amélioration serait comparable à l'utilisation, déjà fréquente, de fonds "cycle de vie" comme option de placement dans les régimes à cotisations déterminées ou aux règles actuelles qui permettent de traiter les participants actuellement admissibles à la retraite comme s'ils devenaient retraités à la date de l'évaluation au titre de la provision pour écarts défavorables.

- h) L'ACARR accueille favorablement la possibilité d'envisager l'établissement de fonds séparés pour les participants retraités et les participants non retraités. Le recours à des comptes séparés pourrait permettre aux administrateurs de régimes de prendre des mesures plus efficaces pour gérer les risques d'investissement. Cependant, l'ACARR croit que l'hypothèse relative au taux d'intérêt à utiliser en vertu de la nouvelle base de capitalisation pour la période antérieure à la retraite devrait refléter la prime de risque visant le fonds des participants non retraités seulement plutôt que la totalité de l'actif du régime. En outre, les régimes devraient être autorisés à mettre en œuvre une période de transition graduelle du fonds des participants actifs au fonds des participants retraités pendant les années précédant immédiatement l'âge de la retraite (et peut-être pendant celles suivant immédiatement la retraite), afin que les actifs et les passifs d'un participant donné puissent se trouver en partie dans chacun des fonds séparés (p. ex., transfert de 20 % par année à partir de 60 ans, avec atteinte d'un taux de transfert de 50 % à l'âge de la retraite).
- i) Puisque le rapport ne formule aucun commentaire sur les hypothèses actuarielles autres que celle relative au taux d'intérêt, l'ACARR aimerait obtenir la confirmation que ces autres hypothèses devraient représenter les hypothèses de meilleure estimation de l'actuaire. Le rapport est silencieux quant à l'inclusion d'une marge de prudence, mais il recommande l'élaboration d'une politique de capitalisation. Selon l'ACARR, les lois sur les régimes de retraite devraient préciser clairement qu'une telle politique de capitalisation doit être définie par le promoteur du régime et qu'elle devrait inclure des directives quant aux marges à prévoir (ou non) par l'actuaire dans ses hypothèses d'évaluation. L'ACARR comprend qu'une marge implicite est déjà prévue dans la nouvelle base de capitalisation en raison de l'exigence d'utiliser un taux du marché obligataire après la retraite et de la précaution imposée quant à l'utilisation de l'excédent d'actif seulement s'il est supérieur à la nouvelle provision pour écarts défavorables.

- j) L'ACARR est satisfaite de noter que les règles de capitalisation proposées permettraient toujours le lissage de l'actif, mais se demande pourquoi cela ne devrait être permis que sur une période maximale de trois ans; elle préférerait que le lissage soit permis sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans.

3. La révision des valeurs de transfert :

- a) L'ACARR accueille favorablement la suggestion visant la réduction des valeurs de transfert, apparemment dans le but de refléter une certaine prime de risque. Jusqu'à maintenant, les employés cessant leur participation au régime pouvaient enregistrer un gain en recevant une valeur calculée d'après les rendements des obligations, puis investir ensuite cette valeur dans leur compte personnel en choisissant d'autres types d'investissements, notamment un portefeuille équilibré, avec la possibilité d'obtenir des rendements plus élevés que le rendement présumé des obligations. On peut ainsi considérer qu'ils réalisaient plus ou moins leur gain aux dépens des autres participants puisque la capitalisation de leurs prestations en vertu du régime avait été fondée sur l'hypothèse selon laquelle le régime réaliserait des gains de placement futurs même si cela devait comporter un certain taux de risque.
- b) L'ACARR se demande si la recommandation visant l'utilisation de deux taux d'intérêt pendant une période donnée et ultime ne serait pas inutilement simpliste; une meilleure approche pourrait consister à permettre aux administrateurs de régimes qui le désirent d'avoir recours à une telle simplification, tout en permettant aux autres d'avoir accès à une approche plus complexe si c'est ce qu'ils préfèrent, par exemple, utiliser divers rendements obligataires sur diverses durées (p. ex., 5 périodes plutôt que 2, ou même une série de 30 taux annuels distincts).
- c) L'ACARR croit que si le changement proposé a pour objectif de tenter de limiter les pertes du régime de retraite lorsqu'un participant transfère une valeur actualisée à l'extérieur du régime, il pourrait être pertinent d'étudier la possibilité de modifier de façon encore plus poussée la base de calcul des valeurs de transfert afin de la rapprocher de la nouvelle base de capitalisation, c.-à-d., utiliser le rendement obligataire plus élevé après la retraite (révisé conformément à notre commentaire antérieur) et utiliser une estimation pour établir le rendement prévu du fonds avant la retraite, obtenant ainsi une prévision raisonnable quant à la composition de l'actif dans l'avenir. Afin de permettre une comparaison entre les régimes, l'ACARR suggère comme alternative que l'actif de tous les régimes soit présumé être investi en proportions égales (50/50) d'actions et d'obligations.
- d) L'ACARR considère qu'une modification de la base de calcul des valeurs de transfert ne signifie pas que la base actuelle est mauvaise, mais plutôt que la nouvelle base devrait être

fondée sur une nouvelle prémisse. L'ACARR recommande que la révision des valeurs de transfert soit réalisée en consultation avec l'ICA.

- e) L'ACARR note qu'il est délicat de déterminer une valeur actualisée dans le cas d'un régime indexé compte tenu de la situation du marché pour les rentes indexées, et l'ICA a déjà souligné cette difficulté. Par conséquent, il pourrait être utile que les règles permettent une certaine flexibilité en ce qui concerne la conversion des rentes indexées en un autre type de rente qui pourrait être considéré comme équivalent en pratique.

4. La restructuration des prestations de retraite accumulées :

- a) L'ACARR accueille favorablement la proposition visant à permettre de réduire les prestations accessoires reliées aux droits accumulés, sous réserve de certaines conditions. Il est important de reconnaître que si les modifications ne visaient que les prestations pour service futur, cela ne suffirait pas à alléger le fardeau du financement des promesses faites jusqu'à aujourd'hui, particulièrement pour les régimes matures. On doit noter également que certaines de ces promesses passées ont été faites dans un contexte où il était tout à fait impossible de prévoir les pressions actuelles sur leur financement, notamment la faiblesse prolongée des taux d'intérêt et la hausse continue de l'espérance de vie; il est probable que si les parties avaient prévu une telle évolution de la situation, elles n'auraient pas accepté de faire des promesses aussi généreuses.
- b) L'ACARR croit que de limiter la restructuration uniquement aux prestations accessoires, sans possibilité de réduire le niveau des rentes, pourrait ne pas offrir une latitude suffisante pour certains régimes, en particulier pour ceux dont les retraités représentent la majorité du passif et pour lesquels aucune indexation n'est prévue à la retraite. Dans de tels cas, il pourrait être déraisonnable de s'attendre à ce que les participants actifs acceptent des réductions sans que les retraités soient touchés; et même si les participants actifs acceptaient les réductions, il se pourrait que ce ne soit pas suffisant pour améliorer la situation financière du régime. C'est pourquoi l'ACARR est d'avis qu'il faudrait au moins examiner la possibilité que les nouvelles règles permettent l'obtention d'un autre type de concession de la part des retraités, comme une réduction ou une suspension temporaire de leurs prestations ou une révision de leur prestation de décès (forme de rente). Ces concessions pourraient être structurées de façon à éliminer certaines prestations accessoires accordées dans le passé, en particulier dans un passé très récent (comme la loi actuelle le prévoit dans les cas de cessation de régime ou de faillite de l'employeur), ce qui se rapprocherait des concessions exigées des participants actifs. Ces concessions pourraient aussi viser principalement les retraités plus récents de façon à tenir compte du fait qu'ils pourraient être capables de se trouver un nouvel emploi (ou qu'ils en occupent déjà un). Par ailleurs, ces concessions pourraient revêtir la forme de « cotisations » temporaires au régime, même si cette possibilité n'a jamais été prise en compte dans les lois actuelles, y

compris la *Loi de l'impôt sur le revenu* – l'une des façons de permettre de telles cotisations serait de les associer à des avantages futurs additionnels (comme l'indexation), qui dépendraient de la situation financière future du régime. Cette approche pourrait être plus acceptable si elle était combinée à la mise en place d'un fonds séparé afin de gérer les risques de façon plus prudente pour les retraités.

- c) L'ACARR se questionne sur l'utilité de fixer une période de cinq ans pour la restructuration des régimes. Dans certains cas, les parties pourraient ne pas sentir l'urgence d'agir, et elles pourraient attendre la fin de la période pour prendre des mesures concrètes, ce qui suggère de raccourcir cette période. Par ailleurs, si les parties s'entendent sur certaines réductions pendant cette période et constatent plus tard que ces réductions n'étaient pas les plus pertinentes, elles pourraient préférer que la période allouée pour les réductions de prestations se prolonge, ce qui suggère qu'il y a lieu d'étendre cette période. Il y aurait peut-être lieu de penser à un compromis sous forme de mesures incitatives encourageant les parties à agir rapidement, mais leur permettant d'agir de nouveau plus tard tout en profitant de moindres mesures incitatives. Ces mesures incitatives pourraient notamment consister en dispositions transitoires pour la capitalisation, peut-être en éliminant ou réduisant les paiements d'amortissement du déficit pour une certaine période (p. ex., réductions du passif la première année produisant des crédits dans la période d'amortissement sur cinq ans, mais réductions du passif la cinquième année produisant des crédits dans la période d'amortissement sur dix ans).
- d) L'ACARR trouve approprié de donner aux employeurs la possibilité d'imposer unilatéralement des réductions de prestations lorsqu'il n'y a pas d'entente avec les syndicats ou les participants aux régimes. Cependant, il pourrait ne pas être pertinent de restreindre cette possibilité à une courte période – entre trois et cinq ans après l'adoption des dispositions législatives – si on tient compte des probabilités qu'une entente puisse être conclue et de la façon progressive dont les nouvelles règles de capitalisation pourraient être mises en place. L'ACARR trouve aussi trop restrictive la proposition visant à permettre des réductions unilatérales uniquement en ce qui concerne l'indexation, à l'exclusion des autres prestations accessoires, en particulier dans le cas des régimes qui ne prévoient pas actuellement l'indexation. Selon l'ACARR, la condition imposée à l'égard des réductions unilatérales, à savoir l'exigence que les employeurs versent des cotisations spéciales égales à la valeur des réductions, est suffisante pour que ceux-ci hésitent à utiliser cette approche (tout en permettant aux participants aux régimes d'obtenir une compensation en contrepartie de la décision unilatérale de l'employeur). L'ACARR préférerait que ces cotisations spéciales soient réparties sur un certain nombre d'années plutôt que d'être payables immédiatement, par exemple, sur cinq ans (ce qui serait déjà plus exigeant que la nouvelle période d'amortissement de 15 ans). Ici également, des mesures incitatives devraient être prévues pour encourager les employeurs à agir rapidement.

- e) L'ACARR n'est pas convaincue que les parties arriveront à s'entendre en ce qui concerne les réductions de prestations parce que les employés et les retraités peuvent, dans certains cas, n'avoir rien à gagner s'ils acceptent des réductions. On pourrait inciter les employés et les retraités à accepter les réductions de prestations en associant celles-ci à une capitalisation accélérée d'une portion équivalente du déficit restant, comme on le suggère ci-dessus pour les réductions unilatérales, tout en prévoyant un ajustement pour la rapidité d'action; cela pourrait aussi dissuader les employeurs d'exiger des réductions de prestations excessives.
- f) L'ACARR ne sait pas très bien comment la mise en œuvre des nouvelles règles de capitalisation devrait être coordonnée avec la fenêtre des réductions de prestations. Il pourrait être peu judicieux d'appliquer les nouvelles règles de capitalisation avant que l'exercice de restructuration soit terminé. Par contre, le retard dans la mise en œuvre des nouvelles règles de capitalisation ne devrait pas inciter les parties à retarder la restructuration. Il faudrait prévoir avec grand soin une période de transition appropriée.
- g) L'ACARR se préoccupe grandement de la possibilité que certains participants aux régimes puissent prendre leur retraite avant que la restructuration soit terminée, ce qui aurait une incidence sur l'utilité de la restructuration. C'est pourquoi nous recommandons que tous les participants aux régimes qui n'avaient pas encore pris leur retraite avant la publication du rapport puissent être assujettis à la restructuration de la même façon que les participants actifs plutôt que comme les participants retraités, selon les décisions que prendront les parties quant à la manière de procéder.

5. La gestion des régimes de retraite à prestations déterminées :

- a) L'ACARR appuie les mesures proposées en vue de faciliter la gestion des régimes de retraite à prestations déterminées, notamment les suivantes :
- L'achat de rentes viagères auprès d'une compagnie d'assurance sans l'obligation de mettre fin au régime pour transférer complètement le risque
 - L'ajustement ou la réduction des prestations accumulées sans l'obligation d'obtenir des consentements individuels – le consentement du syndicat ou la règle du 30 % d'opposition suffirait
 - L'adoption de règlements qui permettraient le partage des coûts avec les participants pour le service passé et futur
 - Un fonds séparé pour les retraités, doté de ses propres politiques en matière de comptabilité et d'investissement (renseignements détaillés à inclure sur la façon dont

cela fonctionnerait)

- Offrir aux participants à un régime CD une option semblable à un « fonds de revenu viager »
- b) L'ACARR appuie la formule de partage obligatoire des coûts à parts égales (50 %/50 %) dans le secteur public compte tenu du besoin de plus grande transparence et de la nécessité de justifier la générosité des régimes.
- c) L'ACARR appuie à l'exigence visant l'établissement d'une politique de capitalisation par le promoteur du régime.
- d) Le comité appuie le concept de régimes à prestations cibles. Nous demandons instamment la publication de règlements particuliers visant ces régimes.
- e) Le comité a choisi de ne pas aborder la question de la propriété des excédents d'actif (incluant la provision pour écarts défavorables). Cette question restera une source de grande préoccupation pour les actionnaires des promoteurs de régimes du secteur privé. Nous continuons de plaider en faveur d'une législation favorable au concept de compte séparé, en vertu duquel certaines cotisations d'un employeur seraient comptabilisées de façon distincte et pourraient être remises à l'employeur.
- f) La constitution d'une provision pour écarts défavorables à hauteur de 15 % du passif de solvabilité représentera une importante préoccupation pour les promoteurs de régimes du secteur privé et entraînera une élimination du risque d'investissement lorsque la pleine capitalisation sera atteinte. Les actionnaires n'accepteront pas de soutenir le risque d'investissement si les rendements plus élevés sont affectés à une importante provision pour écarts défavorables sans que la propriété de celle-ci soit claire. Nous recommandons que la provision pour écarts défavorables reste à un niveau d'environ 7 %. De même, la limite de 20 % relative à l'utilisation des excédents à des fins de suspension des cotisations est trop basse. Elle devrait être augmentée de façon substantielle.

6. Les Régimes de pension agréés collectifs (Régimes volontaires d'épargne retraite) :

- a) Nous comptons présenter nos positions sur les RVER à l'occasion des autres audiences prévues le 6 septembre en vue d'examiner le projet de loi n° 39.

Nous vous remercions de nous avoir permis de participer à l'audience. Nous sommes disposés à répondre à toute question ou demande d'éclaircissements de votre part au sujet du contenu du présent document.