

PRENDRE LE VIRAGE

**Assurer l'avenir des régimes de
retraite à prestations déterminées**



Août 2005



ACPM/ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

TABLE DES MATIÈRES

A. AVANT-PROPOS	1
1. Introduction	1
2. Objet	1
3. La couverture des régimes de retraite à prestations déterminées au Canada est menacée	1
4. L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite	3
5. Groupe de travail sur la capitalisation des régimes de retraite	4
B. OÙ EN SOMMES-NOUS?	5
1. Trois piliers	5
2. Financement	5
C. RELATIVES AU FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE À PRESTATIONS DÉTERMINÉES	7
1. Pourquoi l'ACARR s'inquiète-t-elle?	7
2. Principaux objectifs de la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées	8
3. Définition du promoteur de régime	8
4. Questions à aborder	9
5. Résumé	26
D. QUE FAIRE?	27
1. Principes directeurs	27
2. Recommandations	28
E. CONCLUSION/INTERVENTION	34

Annexes :

1. Proposition d'utilisation de lettres de crédit pour satisfaire aux exigences de cotisations en cas de déficit de solvabilité des régimes de pension agréés
2. Groupe de travail de l'ACARR sur le financement des régimes de retraite

A. AVANT-PROPOS

1. Introduction

Les régimes de retraite à prestations déterminées (RPD) ont fait face à un nombre croissant de défis ces dernières années, ce qui a amené de nombreux intervenants du secteur des régimes de retraite, au Canada et ailleurs, à s'interroger sur la pertinence des règles et des méthodes de financement actuelles de ces régimes.

On convient généralement qu'il est nécessaire d'apporter des modifications en profondeur afin d'améliorer la gestion et la solidité financière des RPD et d'assurer ainsi le maintien de leur rôle important dans le système de retraite au Canada.

Ce rapport présente le point de vue de l'ACARR sur les graves questions et problèmes liés au financement des RPD au Canada, et propose des améliorations..

L'ACARR espère ainsi susciter un débat plus large sur le financement des RPD et améliorer la conjoncture pour les RPD en rendant les règles à la fois plus claires et plus équitables.

2. Objet

Il faut pallier les lacunes dans la réglementation des RPD. Idéalement, il faudrait procéder à une révision en profondeur de la législation en matière de régimes de retraite et de fiscalité, et l'ACARR l'a proposé à plusieurs reprises. Ce rapport, toutefois, se concentre sur le financement des RPD. Il examine les questions actuarielles et juridiques ayant une incidence sur le financement des régimes, analyse ce que nous estimons être les lacunes dans le système actuel et offre certaines suggestions pour les corriger.

L'ACARR espère ainsi susciter un débat plus large sur le financement des RPD et améliorer la conjoncture pour les RPD en rendant les règles à la fois plus claires et plus équitables. Ce n'est qu'à ce moment-là que le contexte favorisera et facilitera la gestion, la croissance et l'établissement de RPD au Canada, à l'avantage général.

Ce rapport ne traite pas des régimes à cotisations déterminées ni des autres comptes d'épargne-retraite, d'autres composantes importantes du régime de retraite au Canada.

3. La couverture des régimes de retraite à prestations déterminées au Canada est menacée

À plusieurs égards, les RPD ont de solides antécédents au Canada. Bien que leur portée ait toujours été quelque peu limitée (sauf dans le secteur public), ils ont été relativement bien financés, comparativement à d'autres pays, et ont joué un rôle appréciable dans la stratégie de revenu de retraite globale du pays.¹

De nos jours toutefois, les perspectives des RPD au Canada sont sombres. Comme on l'a constaté dans d'autres pays (p. ex., en Australie et en Grande-Bretagne), la couverture des RPD peut s'effondrer. À notre avis, cela serait néfaste pour le Canada. Est-ce que cela pourrait se produire? Ce n'est certes pas inévitable, mais les nuages s'accroissent à l'horizon. Par exemple :

¹ Voir « Une stratégie de revenu de retraite pour le Canada : Création du meilleur régime de revenu de retraite au monde » (1997) et « Dépendance et autosuffisance : Quelle direction prendra le système de revenu de retraite du Canada? » (2000), publiés par l'ACARR.

1. De 1992 à 2003, après les importantes réformes de la législation en matière de régimes de retraite et de fiscalité apportées à la fin des années 1980, la couverture des RPD au Canada a chuté, passant de 44 % à 34 % de la population active. Au cours de la même période, le nombre de RPD a baissé de 14 %.²

2. En 1992, 91,5 % des employés du secteur public et 28,6 % des employés du secteur privé au Canada étaient couverts par un RPD. En 2004, ce pourcentage avait chuté à 79 % et 20,5 %, respectivement. En termes absolus, le nombre de travailleurs canadiens couverts par un RPD a baissé de 218 135 entre 1992 et 2004, dont 168 095 (77 %) dans le secteur privé. Au cours de la même période (1992-2004), la main-d'œuvre totale au Canada a crû de 25 %, soit de 2 707 800 travailleurs. La main-d'œuvre dans le secteur privé a augmenté de 29 %.³ Il ressort ce qui suit de ces statistiques :

- il y a un écart important entre la couverture par les RPD dans les secteurs public et privé;
- la couverture des RPD est clairement à la baisse, et c'est le secteur privé qui est le plus touché;
- la diminution de la couverture des RPD se produit malgré la croissance de la main-d'œuvre totale au Canada.

3. De nos jours, de nombreux RPD sont insuffisamment financés. Par exemple, au 31 décembre 2003, 53 % des RPD relevant de la surveillance du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) étaient sous-financés (ratio de solvabilité inférieur à 1). Plus de la moitié de ceux-ci étaient sous-financés de plus de 10 %. La situation est la même dans d'autres ressorts. En outre, selon un rapport publié par l'Association des comptables généraux accrédités du Canada en 2004, plus de la moitié des RPD au Canada avaient un déficit de financement, totalisant 160 milliards \$ à la fin de 2003.⁴

4. Les promoteurs de régime n'ont pas beaucoup de raisons de financer généreusement les RPD. Trop souvent, ils se trouvent dans une situation difficile : ils doivent financer les déficits du régime, mais ont un accès limité au surplus de celui-ci. Les obligations du régime sont assurées, mais les fonds excédentaires sont hors de portée. Les dispositions historiques en matière de régimes et de fiducies l'emportent sur les dispositions actuelles des régimes et limitent grandement la flexibilité des promoteurs dans le financement des RPD. L'application étroite des principes du droit des fiducies aux régimes de retraite, tant par les organismes de réglementation que par les tribunaux, et la réticence de certains législateurs à régler des questions politiques difficiles ont créé une situation perdante pour les promoteurs de régime, pour qui il devient logique d'adopter des stratégies de financement minimum, donnant lieu à des régimes gravement sous-financés et compromettant la sécurité des prestations, un résultat indésirable.

2 Source : Statistique Canada, « Régimes de pension au Canada : Tableaux-clés au 1er janvier 2003 ».

3 Source : Statistique Canada, « Régimes de pension au Canada, 1er janvier 2004 » et « Revue chronologique de la population active, 2004 ».

4 « Faire face au dilemme des régimes de retraite au Canada », Association des comptables généraux accrédités du Canada (2004).

De 1992 à 2003,... la couverture des RPD au Canada a chuté, passant de 44 % à 34 % de la population active. Au cours de la même période, le nombre de RPD a baissé de 14 %.

La conjoncture actuelle pour les RPD au Canada n'est pas encourageante. Les RPD ont été, et continuent d'être, une force positive tant pour l'économie canadienne que pour le tissu social du pays. Les RPD constituent l'une des meilleures façons pour un groupe d'étaler et d'atténuer le risque, permettant aux participants d'envisager l'avenir avec plus de confiance. Au même moment, l'économie canadienne bénéficie de fonds importants, investis judicieusement par des professionnels d'une façon plus efficace que des sommes équivalentes dans des comptes individuels.⁵ Les régimes de retraite (tant les RPD que les RCD) constituent l'un des moteurs de l'économie canadienne.

Si le nombre de RPD continue à baisser comme cela a été le cas ailleurs, de nombreux Canadiens en paieront le prix car le risque leur sera transféré par leur employeur. L'ACARR croit que le système des RPD mérite une attention immédiate.⁶

4. L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) intervient au nom des promoteurs et des administrateurs de régimes de retraite des secteurs privé et public et des intervenants du secteur. Elle compte 700 membres partout au Canada, dont les régimes de retraite couvrent quelque 3 millions de participants et ont un actif de plus de 300 milliards de dollars.

Depuis sa fondation en 1976, l'ACARR a milité en faveur de politiques et d'activités pour promouvoir la santé et la croissance du système de revenu de retraite au Canada en défendant les principes suivants :

- clarté de la législation, de la réglementation et des dispositions des régimes de retraite;
- bonne gestion et saine administration des régimes;
- prise en compte équilibrée des intérêts des intervenants.

L'ACARR participe régulièrement aux débats publics sur les questions liées aux régimes de retraite. Le présent document est le troisième d'une série de rapports importants visant à faire avancer le débat public sur le système de revenu de retraite au Canada. Les deux rapports précédents étaient :

1997 : « Une stratégie de revenu de retraite pour le Canada : Création du meilleur système de revenu de retraite au monde »

2000 : « Dépendance ou autosuffisance : Quelle direction prendra le système de revenu de retraite du Canada? »

Ces rapports peuvent être consultés sur le site Web de l'ACARR (www.acpm-acarr.com).

Les RPD ont été, et continuent d'être, une force positive tant pour l'économie canadienne que pour le tissu social du pays.

5 « Global Aging – Capital Market Implications », Goldman Sachs (8 février 2001).

6 Ces commentaires ne doivent pas être interprétés comme une défense des RPD au détriment des RCD. L'ACARR estime que les RPD sont un élément positif important du système de revenu de retraite canadien. Les RCD constituent également un volet positif du système, mais ne présentent pas les mêmes problèmes de financement que les RPD, aussi le présent rapport n'en traite pas.

5. Groupe de travail sur la capitalisation des régimes de retraite

Le Comité de représentation et de relations gouvernementales de l'ACARR (CRRG) a commandé ce rapport. Le CRRG compte 26 spécialistes des régimes de retraite de tout le pays. Ils ont des antécédents variés et représentent tous les volets des régimes de retraite : juridique, actuariel, économique, placements, finance, promoteurs de régime, administrateurs, participants, syndicats et conseillers.

Un groupe de travail établi par le CRRG (le Groupe de travail sur la capitalisation des régimes de retraite) a préparé ce rapport. Les membres du Groupe de travail étaient : Paul Litner (président), Michael Beswick, Serge Charbonneau, Malcolm Hamilton, Laurie Hutchinson, Greg Hyatt, Ian Markham et Becky West, avec l'appui du personnel de l'ACARR. Les membres du Groupe de travail proviennent des professions juridique et actuarielle, ainsi que des régimes de retraite, tant du secteur public que du secteur privé.

Le Groupe de travail a examiné les données entourant le financement des RPD et la couverture offerte par ceux-ci, a cerné les causes de la diminution de la couverture, de la baisse des niveaux de capitalisation et des obstacles à l'amélioration de la solidité des RPD; a examiné la situation dans d'autres ressorts, au Canada et ailleurs; a débattu des solutions possibles et a recommandé des améliorations.

Le Groupe de travail a aussi préparé une réponse au Rapport préliminaire du groupe de travail de l'Institut canadien des actuaires (ICA) sur les principes d'ordre public concernant le provisionnement des régimes de retraite, publié en janvier 2004⁷. Le Groupe de travail a aussi élaboré une Proposition d'utilisation de lettres de crédit pour satisfaire aux exigences de cotisations en cas de déficit de solvabilité des régimes de pension agréés. Ces documents peuvent être obtenus du bureau de l'ACARR ou consultés sur son site Web. La Proposition d'utilisation de lettres de crédit figure à l'annexe 1 au présent rapport. Le Groupe de travail a aussi rencontré des représentants du Congrès du travail du Canada (CTC) afin de discuter de questions liées au financement, un dialogue que nous espérons voir se poursuivre.

7 Ce rapport préliminaire a été révisé par la suite par l'ICA et le rapport final a été publié par l'ICA en novembre 2004.

B. OÙ EN SOMMES-NOUS?

1. Trois piliers

Le Canada a un système de revenu de retraite qui compte trois piliers, un modèle approuvé par la Banque mondiale en 1994.⁸

Premier pilier : Un revenu de retraite minimum, lié aux ressources, financé sur les recettes fiscales et assuré par l'État (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti, rentes provinciales).

Deuxième pilier : Un régime de retraite obligatoire, lié à l'emploi, auquel tous les travailleurs canadiens doivent participer (le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec). Ces régimes s'autofinancent au moyen des cotisations des travailleurs et de leurs employeurs.

Troisième pilier : Divers régimes de retraite ou d'épargne-retraite volontaires, à prestations ou à cotisations déterminées.

Afin de donner corps à ces composantes, le rapport de l'ACARR de 1997 « Créer le meilleur système de revenu de retraite au monde », proposait cinq mesures permettant d'évaluer le système de revenu de retraite.

1. Suffisance : le système de revenu de retraite reflète-t-il un taux cible de remplacement du revenu approprié?
2. Équité : le système récompense-t-il l'autonomie et applique-t-il équitablement les mêmes règles et normes à tous les citoyens?
3. Durabilité : le système est-il durable compte tenu des entrées et des sorties pour une génération donnée?
4. Transparence : tous les participants comprennent-ils le système et leur rôle dans celui-ci?
5. Efficacité : le système produit-il de bons résultats à un coût raisonnable?

Le Canada a construit un système de revenu de retraite à trois piliers raisonnablement équilibré qui a rehaussé le revenu des Canadiens âgés de façon appréciable depuis la Deuxième Guerre Mondiale. Il s'agit d'un système dont les Canadiens peuvent être fiers et qui est bien mieux placé pour l'avenir que celui de nombreux autres pays qui, par exemple, ont accordé trop d'importance au deuxième pilier.⁹ L'approche équilibrée au Canada a aussi permis de réunir des capitaux d'investissements importants qui ont alimenté la croissance de l'économie.

Le Canada a construit un système de revenu de retraite à trois piliers raisonnablement équilibré qui a rehaussé le revenu des Canadiens âgés de façon appréciable depuis la Deuxième Guerre Mondiale. Il s'agit d'un système dont les Canadiens peuvent être fiers

⁸ « Averting the Old Age Crisis », rapport de recherche de la Banque mondiale, Washington (D.C.), (1994)

⁹ Voir la note 5.

2. Financement

Bien qu'en général, le Canada dispose d'un bon système de revenu de retraite, celui-ci comporte des difficultés et des défis. Certains sont plus graves que d'autres.

L'une de ces questions, très importante aux yeux de l'ACARR, est le financement des régimes de retraite à prestations déterminées. Les RPD sont dans l'eau chaude. Leur croissance stagne et l'état de leur financement a soulevé des inquiétudes. La couverture des RPD est passée de 44 % à 34 % entre 1992 et 2003, et peu de nouveaux régimes sont enregistrés. De nombreux régimes ne sont pas suffisamment capitalisés.

Les RPD sont dans l'eau chaude. Leur croissance stagne et l'état de leur financement a soulevé des inquiétudes.

En outre, la piètre capitalisation des régimes de retraite a été un facteur important dans l'exploitation de plusieurs grandes sociétés, et a joué un rôle central dans la faillite ou la quasi-faillite d'Algoma Steel, de Stelco et d'Air Canada par exemple.

Manifestement, ce sont là des questions et des problèmes graves qui ont une incidence sur les régimes de retraite à prestations déterminées et qu'il faut régler. Le reste du rapport portera sur le financement des RPD et ce qui peut être fait pour améliorer la situation.

C. QUESTIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE À PRESTATIONS DÉTERMINÉES

1. Pourquoi l'ACARR s'inquiète-t-elle?

La baisse des taux d'intérêt à long terme, qui ont touché des creux en 45 ans, le repli du marché boursier entre 2000 et 2002, les modifications aux règles comptables et l'insolvabilité de certaines grandes sociétés ont amené de nombreux intervenants dans le secteur des régimes de retraite, au Canada et ailleurs, à s'interroger sur la pertinence des règles et des méthodes de financement actuelles des RPD. Des modifications ont notamment été proposées aux États-Unis et au Royaume-Uni. Certains organismes de réglementation provinciaux au Canada examinent les exigences de solvabilité. Le débat fait rage chez les actuaires concernant les hypothèses et les techniques de valorisation. Par exemple, l'Institut canadien des actuaires (ICA) a récemment publié un document de discussion sur la question.¹⁰

En outre, des questions juridiques et réglementaires concernant la propriété de l'excédent et son utilisation continuent à peser sur les RPD. L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Monsanto*, rendu en 2004, est un bon exemple de la façon dont la question du partage de l'excédent peut polariser divers groupes d'intérêt sur la question des RPD.¹¹ Ces questions continuent à alimenter le débat et l'incertitude entourant l'environnement juridique fait que les promoteurs de RPD volontaires adoptent des stratégies de financement minimum ou décident de mettre fin aux RPD existants.

L'ACARR est depuis longtemps préoccupée par ce qu'elle estime être l'inertie du législateur dans le domaine des régimes de retraite. Cela est particulièrement vrai en Ontario, la province qui compte le plus grand nombre de régimes de pension agréés au pays. Manifestement, la législation en matière de régimes de retraite présente de nombreux problèmes et défis qui doivent être réglés, mais le législateur est rarement intervenu. La dernière révision de la législation en matière de régimes de retraite en Ontario a eu lieu à la fin des années 1980, soit il y a plus de 15 ans. D'autre part, l'ACARR se félicite des récentes mesures prises par le législateur fédéral (« Renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées agréés aux termes de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* » – un document de travail du ministère des Finances) et québécois (« Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées » - un document de consultation de la Régie des rentes du Québec). Nous applaudissons à ces mesures en vue de susciter un débat plus large sur des solutions à long terme aux problèmes auxquels font face les RPD et nous comptons bien y participer.

D'autres organismes ont aussi reconnu la nécessité de réforme. Récemment, les organismes suivants ont procédé à des analyses ou fait des recommandations : l'Institut canadien des actuaires, Towers Perrin, Watson Wyatt Worldwide, les Métallos canadiens, le Congrès du travail du Canada ainsi que le sondage auprès des chefs des finances du Conference Board du Canada et de Watson Wyatt Worldwide.

L'ACARR est depuis longtemps préoccupée par ce qu'elle estime être l'inertie du législateur dans le domaine des régimes de retraite... La dernière révision de la législation en matière de régimes de retraite en Ontario a eu lieu à la fin des années 1980, soit il y a plus de 15 ans.

10 « Énoncé de principes sur la révision des normes de pratique actuarielles pour les rapports sur le provisionnement des régimes de retraite » (mars 2005)

11 *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] R.C.S. 54 (« Monsanto »).

C'est dans ce contexte que le Comité de la représentation et des relations gouvernementales de l'ACARR a établi son Groupe de travail sur la capitalisation des régimes de retraite, qui a pour mandat d'examiner la question de la capitalisation des RPD et de recommander des correctifs.

2. Principaux objectifs de la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées

Dans cette section du rapport, nous tenterons de cerner les principales questions liées à la capitalisation des RPD qui doivent être réglées à notre avis afin d'améliorer le système. Pour l'ACARR, « améliorer » s'entend de ce qui suit :

- toutes les parties sont traitées équitablement selon les risques qu'elles supportent;
- les promoteurs disposent des outils et de la flexibilité nécessaires pour gérer les cotisations aux régimes de retraite;
- les fiduciaires et les administrateurs disposent des outils et de la flexibilité nécessaires pour gérer les risques liés aux régimes de retraite;
- transparence pour les intéressés;
- probabilité élevée d'assurer la sécurité des prestations.

3. Définition du promoteur de régime

Dans le présent rapport, le terme « promoteur » s'entend des parties chargées du financement des RPD (plus précisément celles qui sont directement responsables de tout déficit du régime). Il peut s'agir d'un employeur unique, ou de promoteurs conjoints.

La définition de « promoteur » n'est pas toujours simple, et n'est pas la même pour tous les régimes. Dans le régime d'entreprise type (employeur), les cotisations des participants (le cas échéant) sont fixes et l'employeur/promoteur est directement responsable du coût résiduel des obligations du régime, y compris de tout déficit. D'autres régimes sont organisés différemment. Certains régimes gouvernementaux ont des promoteurs conjoints, c'est-à-dire que les participants et les employeurs partagent les coûts également (ou selon une autre formule). Dans un régime à plusieurs employeurs type, les coûts de l'employeur sont fixes et les prestations des participants sont menacées si le régime est sous-capitalisé.

La plupart des recommandations du présent rapport relatives au financement des RPD s'appliqueraient à tous les types de RPD et de promoteurs. Lorsque des questions ou des recommandations sont fonction de la définition du promoteur, cela est mentionné expressément. L'ACARR reconnaît toutefois qu'il est nécessaire de faire preuve de flexibilité, car les questions ou les risques liés au financement peuvent varier selon le type de RPD en cause et le promoteur.

4. Questions à aborder

Bien que le financement des RPD soulève de nombreuses questions, qui présentent différents degrés de détail et de spécificité, elles ont été regroupées comme suit pour les fins du présent rapport, :

- a. Asymétrie
- b. Mesure de la capitalisation
- c. Clarification des rôles
- d. État du financement et sûreté des prestations

a. Asymétrie

Dans le présent rapport, le terme « asymétrie » s'entend de l'écart entre le « risque » et la « récompense » d'un RPD, soit du fait que le promoteur d'un régime (qu'il y en ait un ou plusieurs) :

- est responsable du financement des prestations de retraite, dont le coût peut être compensé par les cotisations fixes des employés;
- est habituellement seul responsable de tout déficit de financement; mais
- n'a pas accès, ou a un accès très limité, aux fonds excédentaires du régime, sauf pour majorer les prestations (y compris la distribution obligatoire de l'excédent en cas de liquidation partielle du régime).

L'ACARR est convaincue que résoudre la question de l'asymétrie se traduirait non seulement par un meilleur financement à long terme des RPD, mais améliorerait aussi l'environnement pour les nouveaux RPD.

L'asymétrie est une question centrale dans le financement de la plupart des RPD. De nombreux intéressés l'ont reconnu, y compris le Conference Board du Canada et le gouverneur de la Banque du Canada.¹² La question se pose de façon plus cruciale pour le régime type d'un employeur unique. L'ACARR est convaincue que résoudre la question de l'asymétrie se traduirait non seulement par un meilleur financement à long terme des RPD, mais améliorerait aussi l'environnement pour les nouveaux RPD et en faciliterait l'établissement, au bénéfice des générations futures ainsi que des participants actuels. Inversement, la situation s'aggraverait si aucune mesure n'est prise. En outre, d'autres changements éventuels aux règles de financement des RPD, qui avantageraient directement les participants, auraient de meilleures chances d'être acceptés par les promoteurs si le système des RPD présentait plus de symétrie.

L'asymétrie fait obstacle à l'établissement et au maintien des RPD, et se traduit par des stratégies de financement prudent et minimal. La société qui cherche à maximiser le rendement de ses investissements voit son capital très sollicité. Pourquoi contribuerait-elle plus que le minimum à son RPD si elle sait que plus tard, quand les marchés se redresseront et progresseront, tout excédent supérieur à ce qui est nécessaire pour assurer la sûreté des prestations ne pourra être retiré et, en fait, pourrait revenir aux employés qui quittent à la suite d'une liquidation partielle (selon l'arrêt *Monsanto*)? Vraisemblablement, elle considérerait que toute contribution supérieure au minimum constitue du « capital bloqué ».

¹² « 2005 Survey on Pension Risk », Conference Board du Canada/Watson Wyatt Worldwide, remarques de M. D. Dodge, cite par J. Thorpe dans le *National Post* du 8 octobre 2004 (p. FP4).

La situation actuelle résulte de l'interaction de plusieurs éléments, y compris les suivants :

- la croissance des excédents durant les années 1990 et les litiges entourant leur propriété;
- la réticence des législateurs à se pencher sur la question de la propriété des excédents;
- la tendance des tribunaux à interpréter l'« entente » en matière de régime de retraite comme une fiducie classique plutôt que comme un contrat ou une fiducie commerciale;
- le libellé type des régimes imposé par les organismes de réglementation fiscaux il y a longtemps (en ce qui concerne l'irrévocabilité de l'actif), qui ne reflète pas les obligations des RPD.

Mais les véritables causes de l'asymétrie du système des RPD sont principalement de nature juridique. Au Canada, l'asymétrie est illustrée par une série de décisions judiciaires qui ont suivi l'arrêt *Schmidt c. Air Products* rendu par la Cour suprême du Canada en 1994 concernant la propriété de l'excédent.¹³ Dans cet arrêt, la Cour a décidé que les régimes de retraite capitalisés par l'intermédiaire de fiducies constituent des fiducies « classiques » ou véritables et sont assujettis à tous les principes des fiducies « classiques ». Les tribunaux canadiens ont depuis appliqué ce raisonnement à des questions telles que la liquidation des régimes de pension (*Buschau c. Rogers Cablesystems*), les frais des régimes de pension (*Markle c. City of Toronto*) et la fusion de régimes de pension (*Transamerica*).¹⁴

Les principes applicables aux fiducies classiques, toutefois, ne sont pas directement applicables dans le contexte des régimes de retraite. Ils ont été élaborés dans le contexte des successions testamentaires, où le produit de la fiducie était laissé par le constituant défunt. La fiducie était « fixe » et, sous réserve des gains ou des pertes de placement, elle ne changeait pas avec le temps. Tous les bénéficiaires avaient droit à une prestation spécifique, soit une partie spécifique de la fiducie ou le résidu de la fiducie une fois toutes les prestations spécifiques versées. Les bénéficiaires étaient habituellement établis au moment de la constitution de la fiducie et ne pouvaient être modifiés par le constituant.

Les fiducies de pension sont fondamentalement différentes des fiducies classiques à plusieurs égards. Une fiducie classique est une forme de donation qui comprend le transfert de biens à un fiduciaire au profit d'un ou de plusieurs bénéficiaires. Une fiducie de pension, quant à elle, est principalement un véhicule de financement pour assurer la sécurité d'obligations futures en matière de pension. Une fiducie de pension est par sa nature fluide : de nouveaux bénéficiaires adhèrent au régime de retraite et les bénéficiaires existants le quittent régulièrement. Elle est étroitement liée à l'emploi. Contrairement à une fiducie classique, le fiduciaire d'une fiducie de pension a habituellement très peu de discrétion dans le placement ou l'administration de la fiducie; les placements et le versement des prestations sont effectués conformément aux directives de l'administrateur du régime ou des gestionnaires de placement.

13 *Schmidt c. Air Products Canada Ltd.* [1994] 2 R.C.S. 611 (« Schmidt »).

14 *Buschau c. Rogers Cablesystems Inc.* (1998), 19 C.C.P.B. 131 (C.S.C.-B.), confirmé (2001), 26 C.C.P.B. 47 (C.A.C.-B.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée; *Bushau c. Rogers Communications Inc.* (2003), 35 C.C.P.B. 199 (C.S.C.-B.), confirmé (2004), 39 C.C.P.B. 179 (C.A.C.-B.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada accordée. *Markle c. Toronto (City)* (2002), 30 C.C.P.B. 231 (C.S.J. Ont.), confirmé (2003), 63 O.R. (3d) 321 (C.A.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée. *Aegon Canada Inc. c. ING Canada Inc.* (2003), 36 C.C.P.B. 161 (C.S.J.Ont.), confirmé (2003), 38 C.C.P.B. 1 (C.A.Ont.), demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée.

Appliquer les principes traditionnels du droit des fiducies aux régimes de retraite a eu, en un mot, un résultat peu satisfaisant. Permettre qu'une série de règles archaïques qui n'ont pas été conçues pour s'appliquer aux régimes de retraite l'emporte sur les dispositions contractuelles convenues entre les employeurs et les employés rend complexe et incertaine une relation de nature contractuelle, qui évolue au fil du temps. Cela signifie aussi que les obligations des régimes de retraite à prestations déterminées sont à la merci de facteurs exogènes.

Comme c'est le cas d'autres éléments de la rémunération, et selon l'intention des parties qui négocient des régimes de retraite, le rapport propose que les questions liées aux régimes de retraite soient envisagées dans un contexte contractuel plutôt que dans celui des fiducies. Cela ne vise pas à affaiblir les règles qui protègent les régimes de retraite contre les créanciers du promoteur ou des participants. Loin de là. Les règles et les lois qui offrent cette protection devraient demeurer, voire être renforcées. Cela signifie toutefois que, pour une raison ou une autre, si un surplus est dégagé au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir les obligations du régime, le promoteur du régime, qui supporte le risque du financement du régime, ne devrait pas être indûment empêché d'avoir accès au surplus. En conséquence, le promoteur devrait être libre de gérer le financement du régime de retraite de façon plus rationnelle et, avec les employés participants, de réviser l'« entente » selon l'évolution de la situation.

L'ACARR ne veut pas donner à entendre que les tribunaux canadiens ne sont pas conscients des complexités inhérentes à l'application des principes du droit des fiducies classiques aux fiducies de pension. De nombreux tribunaux se sont demandé si ces principes étaient compatibles avec les fiducies de pension. Toutefois, tant que les tribunaux s'estiment liés par l'arrêt *Schmidt*, ils n'auront d'autre choix que d'appliquer les principes des fiducies classiques (ou leur interprétation de ces principes).

Par conséquent, le problème de l'asymétrie devrait être réglé par le législateur et non par les tribunaux. Ce n'est que de cette façon qu'on peut en arriver à une solution globale. Certains organismes de réglementation ont pris des mesures pour régler ce problème en permettant de conclure des ententes (entre le promoteur et les participants) pour l'utilisation du surplus qui l'emportent sur le document de fiducie et il faut s'en féliciter. Malgré cela, les résultats sont limités et ne règlent pas la question sous-jacente de l'asymétrie. Il faut trouver une solution qui permette raisonnablement aux parties à un régime de retraite de réviser ou de redéfinir leurs rapports, d'une façon moins restrictive.

L'ACARR croit que le législateur devrait adopter des dispositions pour écarter la jurisprudence existante et prévoir la primauté du droit des contrats pour les régimes de retraite. L'ACARR n'est pas la seule à souscrire à ce point de vue. Le *Committee on the modernization of the Trustee Act* du *British Columbia Law Institute* affirme, à la page 7 de son rapport d'octobre 2004 intitulé « *A Modern Trustee Act for British Columbia* » qu'« [i] convient que les dispositions distinctes en matière de régimes de retraite l'emportent sur la *Loi sur les fiduciaires* pour ce qui est des caisses de retraite. »

Comme c'est le cas d'autres éléments de la rémunération, ... le rapport propose que les questions liées aux régimes de retraite soient envisagées dans un contexte contractuel plutôt que dans celui des fiducies... L'ACARR croit que le législateur devrait adopter des dispositions pour écarter la jurisprudence existante et prévoir la primauté du droit des contrats pour les régimes de retraite.

Subsidiairement, s'il est impossible d'écarter la jurisprudence qui applique les règles du droit des fiducies, ou par ailleurs de dispenser les régimes de retraite de leur application, on pourrait envisager d'autres solutions. Par exemple, on pourrait établir (par législation) un véhicule avantageux du point de vue fiscal, différent d'une fiducie, pour détenir les caisses de retraite. Une autre solution serait de créer une fiducie législative conçue expressément pour les régimes de retraite. Dans les deux cas, les caisses de retraite seraient conservées séparément de l'actif du promoteur pour l'application des règles en matière d'insolvabilité, mais les fonds ne seraient pas assujettis aux principes du droit des fiducies. On pourrait aussi permettre aux promoteurs d'établir un « compte de solvabilité » au sein d'une caisse de retraite. Les cotisations seraient versées à ce compte, qui constituerait un bien du régime au besoin, par exemple en cas de liquidation. Toutefois, ce compte (en vertu d'une disposition législative expresse) ne serait pas assujéti aux principes traditionnels du droit des fiducies et permettrait à l'employeur de retirer ou par ailleurs de réattribuer plus librement tout surplus qui n'est pas nécessaire pour assurer la solvabilité du régime.

L'ACARR estime que, ou la question n'est pas claire, les gouvernements devraient modifier la législation de façon à prévoir que le partage de l'excédent n'est pas obligatoire en cas de liquidation partielle du régime.

L'ACARR estime que, ou la question n'est pas claire, les gouvernements devraient modifier la législation de façon à prévoir que le partage de l'excédent n'est pas obligatoire en cas de liquidation partielle du régime (la question au cœur de « l'affaire Monsanto »).

b. Mesure de la capitalisation du régime

Quelle est la meilleure mesure de capitalisation d'un RPD? Qu'est-ce que devraient réglementer les organismes de réglementation? Quelles devraient être les règles de capitalisation? Qu'est-ce qui doit être divulgué? Est-ce que tous les régimes devraient établir une politique de financement? Les règles devraient-elles être les mêmes pour tous les régimes? Ces questions, parmi d'autres, font ressortir la complexité et les défis auxquels fait face la capitalisation des RPD et leur réglementation. Cette partie du rapport examinera certaines des questions soulevées sous les rubriques suivantes :

- (i) Solvabilité ou permanence?
- (ii) Règles de financement
 - a) Flexibilité et choix
 - b) Règles de solvabilité
 - c) Lissage
 - d) Amortissement
 - e) Évaluations triennales
- (iii) Politique de financement
- (iv) Divulcation
- (v) Les mêmes règles pour tous les régimes?
 - a) Évaluations – Dispense des dispositions du régime
 - b) Évaluation solvabilité – Dispense de certains régimes
- (vi) Autres questions
 - a) Épreuve de sensibilité
 - b) Cibles de financement
 - c) Seuil du surplus en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*
 - d) Lettres de crédit

(i) Solvabilité ou permanence?

Une *évaluation solvabilité* est une mesure de la capacité d'un RPD de s'acquitter de ses obligations en cas de liquidation. Une *évaluation sur la base de la permanence* est une mesure de l'état de la capitalisation d'un régime en supposant qu'il continuera à exister et est utilisée principalement pour établir la stratégie du régime en matière de cotisations.

Les organismes de réglementation des régimes de retraite réglementent actuellement tant les évaluations solvabilité que celles sur la base de la permanence. Pourtant, les deux types d'évaluation sont très différents dans la façon dont ils sont effectués, dans les hypothèses autorisées et dans leur objectif.

Puisque l'évaluation sur la base de la permanence est principalement un outil à l'intention du promoteur du régime, utilisé pour prévoir les niveaux de cotisations, et puisqu'il y a un vaste choix d'hypothèses, est-il justifié que les organismes de réglementation continuent à les réglementer, en particulier si leur principal souci est que l'actif du régime suffise à acquitter ses obligations en cas de liquidation?

L'ACARR estime que les législateurs devraient établir des exigences minimales et réglementer les évaluations solvabilité.

L'ACARR estime que les législateurs devraient établir des exigences minimales et réglementer les évaluations solvabilité. Dans ce contexte, les évaluations sur la base de la permanence deviendraient un outil pour le promoteur du régime, guidé par la politique de financement du régime et les normes de la profession actuarielle tant en ce qui a trait à la question de savoir si elles devraient être effectuées et comment. Tout au plus, les organismes de réglementation pourraient exiger que l'évaluation sur la base de la permanence soit effectuée dans un délai donné et, peut-être, produite à des fins d'information.¹⁵ Les résultats de l'évaluation solvabilité établiraient un plancher pour les exigences en matière de cotisations. À cette fin, il faudrait adopter une méthodologie pour établir le « coût normal » de la solvabilité, soit les exigences de cotisations minimales entre les évaluations.

(ii) Règles de financement

Les règles de financement actuelles ont été raisonnablement utiles jusqu'à maintenant, mais les organismes de réglementation, les promoteurs de régime et les actuaires les remettent de plus en plus en question. L'ACARR estime qu'un large débat sur les règles de financement existantes devrait avoir lieu. Parmi les questions qui devraient en faire l'objet :

a) Flexibilité et choix

Actuellement, il y a peu de choix ou de flexibilité dans les évaluations solvabilité et un choix et une flexibilité considérables dans les évaluations sur la base de la permanence. L'ACARR estime que c'est là une approche raisonnable, en particulier si les organismes de réglementation se concentrent sur les évaluations solvabilité. Nous avançons ailleurs dans le présent rapport qu'il devrait y avoir moins de flexibilité et de choix pour les évaluations solvabilité (si la question de l'asymétrie est réglée).

¹⁵ Toutes les cotisations, qu'il s'agisse d'un régime évalué sur la base de la solvabilité ou de la permanence, demeureraient néanmoins déductibles d'impôt pour le promoteur du régime, comme c'est actuellement le cas, et l'évaluation sur la base de la permanence pourrait être produite auprès des autorités fiscales à l'appui de cette déductibilité.

Pour ce qui est de l'évaluation sur la base de la permanence, qui peut être utilisée par les promoteurs de régime pour formuler leur stratégie en matière de cotisations, la flexibilité et le choix devraient continuer à être guidés par les normes de la profession actuarielle. Ces choix, toutefois, devraient être transparents et reconnus expressément dans l'évaluation, dans le contexte de la politique de financement du régime (voir ci-après) et sous réserve des commentaires de l'actuaire du régime sur leur convenance.

b) *Règles de solvabilité*

Avec la chute des taux d'intérêt à long terme, les résultats de l'évaluation solvabilité ont de plus en plus préoccupé les promoteurs de régime. Par exemple, dans un sondage récent auprès des chefs des finances réalisé par le Conference Board du Canada et Watson Wyatt Worldwide, 67 % des répondants ont affirmé que la volatilité des cotisations futures menaçait la durabilité des RPD dans le secteur privé. Dans un rapport de Hewitt & Associés intitulé « Report on Trends in Canadian Retirement Programs Survey » (avril 2004), les promoteurs de régime se sont dit d'avis que les exigences de financement représentaient la menace la plus grave pesant sur les RPD. Les organismes de réglementation semblent également préoccupés par le financement de la solvabilité, compte tenu en particulier de certaines faillites ou quasi-faillites de grandes sociétés.

Les règles de solvabilité actuelles sont-elles suffisantes et efficaces? Doivent-elles être révisées? Permettent-elles d'atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été établies? Devrait-il y avoir un « coût normal » de solvabilité? La solidité financière du promoteur du régime doit-elle entrer en ligne de compte, comme on le propose aux États-Unis et au Royaume-Uni? Les cibles devraient-elles être fixées en fonction de l'écart entre l'actif et le passif (le risque) du régime? Ce sont là certaines questions parmi beaucoup d'autres qui ont été soulevées à différents moments.

L'ACARR estime qu'un large débat public sur les règles de financement des RPD, en particulier les règles de solvabilité, devrait avoir lieu et que les changements nécessaires devraient être apportés. L'ACARR propose certains changements plus loin dans le présent rapport. Toutefois, aucun de ces changements ne pallierait le besoin essentiel de régler la question de l'asymétrie. Les RPD sont volontaires et ce qu'il faut, c'est de meilleures mesures incitatives pour amener les promoteurs de régime à établir, maintenir et financer généreusement les RPD, plutôt que des règles obligatoires.

c) *Lissage*

Actuellement, le lissage de l'actif est une pratique acceptée pour les évaluations sur la base de la permanence. En Ontario, le lissage de l'actif et du passif (taux d'escompte de solvabilité) est autorisé pour les évaluations solvabilité dans certains cas. La plupart des autres ressorts permettent le lissage de l'actif pour les évaluations solvabilité.¹⁶

Les RPD sont volontaires et ce qu'il faut, c'est de meilleures mesures incitatives pour amener les promoteurs de régime à établir, maintenir et financer généreusement les RPD, plutôt que des règles obligatoires.

¹⁶ Ce n'est pas le cas au Québec et en Alberta.

L'ACARR estime que le lissage devrait continuer à être disponible comme outil de gestion du risque pour les évaluations sur la base de la permanence, au choix du promoteur du régime. Toutefois, cela ne devrait pas constituer une technique disponible dans le cas des évaluations solvabilité, car il est contraire à l'objectif de ces évaluations, qui est de dresser un portrait de l'état du régime en cas de liquidation. Remarquez toutefois que la suppression de cette technique accroîtrait la volatilité des résultats, bien que cela puisse être atténué par le choix de la date de production et par les périodes d'amortissement. D'ailleurs, il pourrait être indiqué de réexaminer et de prolonger la période d'amortissement si le lissage est supprimé comme outil de gestion du risque. Là encore, toutefois, toute recommandation de changement est conditionnelle au règlement de la question de l'asymétrie.

d) *Amortissement*

Les règles applicables à l'amortissement du déficit des RPD (solvabilité et permanence) devraient faire l'objet d'une révision. Sont-elles appropriées? Atteignent-elles leurs objectifs? Dans quelles circonstances, le cas échéant, devrait-il y avoir une certaine flexibilité? La période d'amortissement devrait-elle être liée au risque du régime, quelle que soit la façon dont on le mesure?

Il est temps de réexaminer les règles relatives à l'amortissement, en particulier pour ce qui est des déficits de solvabilité.

Il faut noter qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, et dans certains ressorts canadiens, des changements ont été apportés aux exigences en matière de période d'amortissement applicable aux RPD du secteur privé compte tenu des nouvelles circonstances. D'autres ressorts canadiens ont apporté des changements aux régimes du secteur public. Il est temps d'engager un large débat sur cette question.

Il n'y a pas vraisemblablement de solution unique qui soit la meilleure pour tous les régimes. Le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick l'ont reconnu en apportant des modifications à leurs lois et règlements en matière de régimes de retraite. Quels sont les objectifs législatifs des règles actuelles d'amortissement (essentiellement, 5 ans dans le cas de la solvabilité, 15 ans dans le cas de la permanence)? Qu'est-ce qui justifie le choix de 5 et 15 ans? La période d'amortissement actuelle de 5 ans pour les déficits de solvabilité est courte et, conjuguée à la volatilité éventuelle des résultats, peut créer un surplus dans l'avenir qui, selon les règles actuelles, est relativement inaccessible aux promoteurs de régime (asymétrie).

Il est temps de réexaminer les règles relatives à l'amortissement, en particulier pour ce qui est des déficits de solvabilité. Voici certains points à examiner :

- Si l'évaluation solvabilité ne peut plus utiliser le lissage (comme nous le recommandons), cela donnera vraisemblablement lieu à la fois à des déficits plus élevés et à une plus grande volatilité des déficits.

Ces améliorations aux évaluations solvabilité devraient être contrebalancées par un allongement de la période d'amortissement de la solvabilité autorisée (c.-à-d. à 10, voire 15 ans).

- La période d'amortissement pourrait être liée au ratio de financement de la solvabilité. Par exemple, une période d'amortissement de 10 ans pourrait s'appliquer aux déficits de solvabilité à concurrence de 10 % du passif et une période de cinq ans aux déficits qui dépassent ce seuil.
- Une période d'amortissement de la solvabilité plus longue (10 ou 15 ans) pourrait être autorisée pour les promoteurs de régime qui garantissent toute partie du déficit de solvabilité au moyen d'une lettre de crédit. Cela serait un autre usage pour les lettres de crédit, outre les recommandations spécifiques de l'ACARR (voir l'annexe 1) sur le sujet.

L'ACARR estime que chaque RPD devrait disposer d'une politique de financement écrite. Cela est un élément de la bonne gouvernance.

Les promoteurs de régime, ainsi que les participants, désirent assurer la sûreté des prestations de retraite et souscrivent aux efforts législatifs pour le faire. Manifestement, le promoteur doit supporter un coût plus élevé lorsque des normes de financement plus lourdes sont imposées pour accroître la sûreté des prestations. Le système devrait être équilibré, et les promoteurs doivent être protégés contre une volatilité excessive et le risque d'accumuler un surplus trop élevé sans raison. Si les RPD deviennent trop coûteux à maintenir, il semble inévitable que leur nombre continuera de diminuer.

e) *Évaluations triennales*

L'ACARR estime que l'exigence actuelle d'une évaluation triennale suffit. Toutefois, nous reconnaissons qu'il est parfois justifié de procéder à une évaluation plus fréquente. Si c'est le cas, cela doit se faire en fonction de critères clairs et publiés et ne devrait pas être perçu comme arbitraire. La transparence est un objectif essentiel pour tous les intéressés. Un pouvoir réglementaire discrétionnaire sans les contrôles voulus et des lignes directrices publiques peut donner lieu à des problèmes.

(iii) *Politique de financement*

L'ACARR estime que chaque RPD devrait disposer d'une politique de financement écrite. Cela est un élément de la bonne gouvernance. Si pareille politique avait existé par le passé, certaines des difficultés actuelles des régimes auraient été moins graves. Dans cette optique, l'ACARR souscrit aux propositions récentes énoncées dans le Rapport sur le provisionnement (mars 2005) et le rapport du Groupe de travail de l'ICA (novembre 2004).

Une politique de financement devrait être traitée de la même façon que les « énoncés des politiques et procédures de placement » des régimes :¹⁷

17 Dans le présent rapport, nous utilisons le terme « EPPP » (la terminologie utilisée dans la plupart des ressorts) et le thème « politique de placement » de façon interchangeable. D'autres ressorts peuvent utiliser une terminologie différente, mais tous les ressorts exigent un énoncé écrit des politiques de placement du régime.

-
- elle serait obligatoire mais non réglementée;
 - elle serait remise à l'actuaire du régime;
 - elle serait accessible aux participants et aux autres intéressés;
 - elle incomberait au promoteur du régime (ou au comité des fiduciaires pour ce qui est des régimes qui comptent plus d'un promoteur);
 - elle énoncerait les objectifs de financement, la stratégie en matière de cotisations et les politiques de gestion des risques de financement du promoteur du régime.

Comme c'est le cas de l'EPPP, la politique de financement évoluerait avec le temps. Remarquez toutefois qu'à moins que la question de l'asymétrie soit réglée, la plupart des politiques de financement feront probablement état de stratégies de financement minimal.

(iv) *Divuligation*

La divulgation devrait s'appliquer à toutes les évaluations de régimes selon le rapport d'évaluation le plus récent. Afin d'accroître la transparence pour les participants aux régimes et les organismes de réglementation, la divulgation devrait comprendre ce qui suit :

- la politique de financement du régime, sa politique de placement et ses objectifs;
- les techniques actuarielles utilisées, y compris les marges actuarielles;
- l'état du financement;
- tout commentaire de l'actuaire sur les risques importants inhérents à l'évaluation.

Les renseignements sur l'état du financement devraient figurer dans le relevé annuel des participants. D'autres renseignements devraient être disponibles sur demande.

Le Rapport sur le provisionnement de l'IAC souligne également la nécessité d'une meilleure divulgation et l'ACARR souscrit à cette position.

(v) *Les mêmes règles pour tous les régimes?*

a) *Évaluations – Dispense des dispositions du régime*

L'ACARR est convaincue que toutes les dispositions du régime devraient figurer aux fins de l'évaluation du régime. Dans certains cas, des exceptions pourraient être indiquées, telles que les prestations acquises à la suite de la fermeture d'une installation, mais celles-ci devraient être limitées. En outre, les exceptions devraient être évaluées dans le cadre de l'évaluation du régime aux fins de la divulgation, mais pourraient être exclues aux fins du calcul des

cotisations. Les évaluations sur la base de la solvabilité et celles sur la base de la permanence devraient tenir pleinement compte des obligations légales et contractuelles, sous peine de donner des renseignements trompeurs et de perdre leur sens. Les exceptions devraient être rares. Là encore, la position de l'ACARR est fondée sur des règles symétriques, c'est-à-dire dans l'hypothèse que la question de l'asymétrie est réglée par une intervention législative.

Une question qui exacerbe l'impact des évaluations solvabilité en Ontario, le ressort qui compte le plus grand nombre de participants à des régimes, et qui crée un fardeau additionnel pour les promoteurs qui offrent des prestations généreuses en cas de retraite anticipée, est ce qu'on appelle le « grow-in ». L'ACARR a de graves inquiétudes concernant l'incidence des prestations dites « grow-in » et l'a déjà affirmé dans d'autres documents. À tout le moins, il y a lieu de limiter ce type de financement des droits d'acquisition réputée comme cela a été fait récemment en Nouvelle-Écosse.

Les évaluations sur la base de la solvabilité et celles sur la base de la permanence devraient tenir pleinement compte des obligations légales et contractuelles, sous peine de donner des renseignements trompeurs et de perdre leur sens.

b) *Évaluations solvabilité – Dispense de certains régimes*

En général, l'ACARR appuie une application cohérente des règles et des règlements à tous les RPD. Certains prétendent toutefois que les gouvernements pourraient avoir de bonnes raisons de dispenser certains régimes des exigences d'évaluation. Par exemple, est-il justifié d'appliquer les règles de solvabilité aux régimes publics, qui ne présentent à toutes fins utiles aucun risque de liquidation? Y a-t-il d'autres régimes, par exemple les régimes parapublics et certains régimes du secteur privé, qu'il pourrait être justifié de dispenser de ces règles, pour la même raison ou pour des raisons semblables? Il n'est pas toujours facile de tracer la ligne et tous les régimes ne sont pas identiques. Mais si certains régimes doivent être dispensés, les critères doivent être très clairs.

Si certains régimes sont dispensés des exigences de solvabilité, ils devront être réglementés ou gérés sur la base de la permanence (c.-à-d. une exception à la position de l'ACARR au paragraphe i)).

(vi) *Autres questions*

a) *Épreuve de sensibilité*

Pour promouvoir de meilleures décisions des promoteurs de RPD, des épreuves de sensibilité actuarielle devraient être privilégiées, mais non obligatoires. Ces épreuves peuvent modéliser des situations dans lesquelles le régime peut connaître des difficultés, ou l'inverse. Des outils économiques pour répondre à ce besoin doivent être mis au point par les actuaires pour que les épreuves de sensibilité soient plus accessibles à un plus grand nombre de RPD.

b) *Cibles de financement*

Faut-il établir des cibles de financement (évaluation réglementée) pour tenir compte de l'écart entre l'actif et le passif d'un régime? Par exemple, la cible de financement d'un régime doit être de $(100 + x)\%$ du passif si son actif cible compte 65% d'actions? Si c'est le cas, pareil changement aurait de meilleures chances d'être accepté par les promoteurs de régime si la législation n'exigeait pas de cotisations additionnelles pour toute partie de la cible de financement qui dépasse 100% du passif. La « marge de solvabilité » pourrait être atteinte au moyen de gains ou de cotisations additionnelles sur une base volontaire. Jusqu'à ce que la cible de financement soit atteinte, aucun congé de cotisations ne serait autorisé et le surplus ne pourrait être utilisé pour réduire les cotisations additionnelles requises pour le financement des améliorations aux prestations.

Cela constituerait un changement important aux exigences de financement des régimes. Pareil changement accroîtrait les cotisations à court terme, mais aussi la stabilité et la sécurité des régimes à long terme. Il pourrait être contrebalancé par une période d'amortissement plus longue.

Il faudrait aussi modifier le plafond du surplus prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu (Canada)* (LIR) et cela ne fonctionnerait pas dans l'environnement asymétrique actuel. Cette question doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

La Loi de l'impôt prévoit actuellement un plafond au surplus... Un changement au plafond se traduirait par une plus grande flexibilité dans la gestion du financement pour les promoteurs de RPD.

c) *Seuil du surplus selon la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada)*

La LIR prévoit actuellement un plafond au surplus, au-delà duquel l'employeur promoteur n'a plus à cotiser au régime, soit 10% du passif du régime, sous réserve de certaines exceptions. Ce plafond est arbitraire et peut être trop bas. Il peut nuire à une gestion rationnelle du financement des RPD. Ce fait a été reconnu dans un changement récent au plafond pour les régimes à coûts partagés. À moins qu'on puisse faire valoir des arguments cohérents qui justifient le maintien du plafond à son niveau actuel, l'ACARR estime que ce plafond devrait être supprimé, ou du moins être majoré ou rendu plus flexible afin de mieux tenir compte des risques propres à un régime. Un changement au plafond se traduirait par une plus grande flexibilité dans la gestion du financement pour les promoteurs de RPD. Là encore, il aurait un impact limité à moins que la question de l'asymétrie soit résolue.

d) *Lettres de crédit*

Récemment l'ACARR a incité les organismes de réglementation à autoriser une plus grande flexibilité du financement des déficits de solvabilité au moyen de lettres de crédit. Il s'agit là d'un choix créatif et sûr pour les promoteurs de régime afin de faire face à la volatilité des résultats d'évaluations solvabilité.

Cela est économique et ne menace pas la sécurité des prestations. Il s'agit également d'une façon efficace de garantir les prestations tout en évitant la possibilité d'un surplus excessif à l'avenir, un facteur important dans l'environnement asymétrique actuel.

On trouvera à l'annexe 1 un résumé de la position préliminaire de l'ACARR sur l'utilisation de lettres de crédit pour assurer les cotisations en cas de déficit de solvabilité.

L'ACARR est heureuse de noter que le projet de loi 102 du Québec, la *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite* (adoptée le 17 juin 2005) souscrit à l'utilisation de lettres de crédit pour satisfaire aux exigences de financement de la solvabilité des régimes de retraite.

Remarquez que jusqu'à maintenant l'utilisation de lettres de crédit a été débattue dans le contexte des évaluations solvabilité. Toutefois, si la question de l'asymétrie n'est pas résolue, l'utilisation de lettres de crédit dans le contexte des cotisations sur la base de la permanence devrait aussi être examinée.

L'utilisation des lettres de crédit est économique et ne menace pas la sécurité des prestations. Il s'agit également d'une façon efficace de garantir les prestations tout en évitant la possibilité d'un surplus excessif à l'avenir.

c. Clarification des rôles

Dans le financement des RPD, les rôles des principaux acteurs suivants doivent être clarifiés, par la loi au besoin, et bien compris. Les quatre acteurs principaux sont:

- (i) Le législateur,
- (ii) L'administrateur du régime,
- (iii) Le promoteur du régime
- (iv) L'actuaire du régime.

(i) Le législateur

Au Canada, la législation a joué un rôle important pour assurer le financement adéquat des RPD et la sécurité des prestations des participants. Ce rôle devrait être maintenu.

Il incombe au législateur d'établir des exigences minimales pour le financement des RPD. Le législateur est le mieux placé pour jouer ce rôle, comme il l'a fait jusqu'à maintenant. Il n'incombe pas à l'actuaire de le faire. C'est pourquoi l'ACARR souscrit aux conclusions du rapport sur le provisionnement de l'ICA.

(ii) L'administrateur du régime

Dans tous les ressorts, sauf au Québec, l'administrateur joue un rôle essentiel dans le financement du RPD, même s'il n'en est pas directement responsable. L'administrateur doit généralement voir à ce que l'évaluation actuarielle soit faite en temps utile, même s'il n'est pas chargé de la stratégie de financement du régime (bien que cela ne soit pas toujours clair). Ce qui est plus important, c'est que l'administrateur est responsable de la politique de placement du régime. Cela a une incidence directe sur la politique et l'état du financement du régime.

Actuellement, les rôles et les responsabilités ne sont pas bien précisés. Le législateur devrait intervenir pour préciser les rôles respectifs des différents acteurs. Nous sommes d'avis que le promoteur du régime devrait être responsable de la politique de financement du régime (voir ci-après). L'administrateur du régime, en qualité de fiduciaire, est actuellement chargé de la politique de placement. C'est pourquoi ces deux acteurs clés doivent se consulter et collaborer afin d'obtenir un résultat qui convient à tous les intéressés.

(iii) Le promoteur du régime

Le promoteur du régime peut être unique (par exemple l'employeur) ou multiple, comme dans les régimes conjoints. À tout événement, pour ce qui a trait au financement des RPD, il s'agit des parties responsables du financement du régime qui sont directement exposées au risque de cotisations insuffisantes. Le législateur devrait préciser que le promoteur du régime est responsable de la politique et de la stratégie de financement ainsi que des évaluations actuarielles. Les décisions de financement ne devraient pas être de nature fiduciaire, mais revenir au promoteur du régime, sous réserve des exigences législatives et réglementaires sous forme de normes minimales de financement, d'engagements contractuels (par exemple, les conventions collectives) et de la politique de financement du régime ainsi que de l'expertise et des pratiques usuelles des actuaires.

Le législateur devrait préciser que le promoteur du régime est responsable de la politique et de la stratégie de financement ainsi que des évaluations actuarielles.

La loi devrait le reconnaître plus clairement et les ambiguïtés existantes devraient être dissipées. Par exemple, la loi actuelle peut exiger que l'administrateur fasse préparer l'évaluation du régime, mais il n'est pas clair s'il est responsable du contenu de l'évaluation. La sécurité des prestations est prévue, dans toute la mesure possible, par la législation, par les pratiques des actuaires et par d'autres obligations contractuelles du promoteur envers les participants au régime. Toutefois, l'administrateur (un fiduciaire) peut influencer indirectement les décisions de financement du promoteur du régime du fait que l'administrateur est responsable de la politique de placement. Cette relation serait renforcée si on précisait leurs rôles respectifs et si on exigeait l'élaboration d'une politique de financement.

(iv) L'actuaire du régime

L'ACARR souscrit aux recommandations du Rapport sur le provisionnement de l'ICA concernant le rôle de l'actuaire dans le financement du régime de retraite à prestations déterminées. L'actuaire a essentiellement le rôle d'un conseiller. Le promoteur du régime prend les décisions de financement; le législateur établit les règles de base et normes minimales.

Le promoteur est guidé par les compétences et les pratiques actuarielles reconnues dans les décisions de financement. Il incombe à l'actuaire :

- d'effectuer l'évaluation actuarielle conformément à la politique de financement du promoteur du régime;
- de déclarer que l'évaluation a été réalisée conformément aux pratiques actuarielles reconnues;

- de déclarer si l'évaluation respecte la politique de financement du régime (s'il y en est) ou les pratiques traditionnelles du régime (en l'absence de politique de financement)
- de formuler des commentaires sur les risques importants inhérents à l'évaluation.

Ainsi, les objectifs de base de l'actuaire sont de donner des conseils professionnels et d'aider à la compréhension de l'évaluation par ses commentaires et sa divulgation aux intéressés.

Bref, le rôle des principaux acteurs dans le financement des régimes des RPD est rarement bien compris. Cela doit être précisé par la loi au besoin. Il faut également examiner les règles qui régissent la nomination des administrateurs des RPD afin de réduire au minimum la possibilité de conflits d'intérêts. Par exemple, est-ce que les rôles de l'administrateur (fiduciaire) et celui du promoteur de régime (non fiduciaire) devraient être mieux séparés? Actuellement, la même personne joue souvent les deux rôles. Faut-il réexaminer la question?

d. État du financement et sécurité des prestations

Ces dernières années, la dégradation des ratios de financement des RPD ainsi que certaines faillites ou quasi-faillites, retentissantes, ont soulevé la question de savoir ce qu'on pourrait faire pour accroître la sécurité des prestations des participants. À cette fin, le présent rapport examine les questions suivantes:

- (i) fonds de garantie de retraite;
- (ii) priorité moins élevée des améliorations récentes au régime de retraite en cas de liquidation;
- (iii) situation financière du promoteur du régime;
- (iv) rang des obligations en matière de régime de retraite;
- (v) obligations en cas de liquidation.

(i) Fonds de garantie des régimes de retraite

Récemment, certains commentateurs ont suggéré l'expansion ou la reproduction de l'assurance des régimes de retraite qui existe en Ontario, le Fonds de garantie des prestations de retraite. Bien que cette idée puisse sembler intéressante, l'ACARR estime que pareille assurance ne fonctionne pas bien et ne soutient pas son expansion. L'Ontario, les États Unis et, plus récemment, le Royaume Uni ont mis sur pied des organismes pour garantir, sous réserve de certains plafonds, les prestations promises par des sociétés insolvables. On propose parfois que d'autres provinces canadiennes imitent l'Ontario et établissent pareil fonds ou que le gouvernement fédéral, avec le soutien des provinces, établisse un fonds de garantie national. Nous invitons les gouvernements fédéral et provinciaux à réfléchir avant d'adopter cette solution et à tirer les leçons d'autres ressorts.

Les fonds de garantie ont bien joué leur rôle en offrant un soutien additionnel (partiel) aux retraités en difficulté. D'autre part, personne n'a trouvé de façon d'exploiter un fonds de garantie autonome. Tous les fonds de garantie existants sont insolubles si on mesure leurs véritables actifs et passifs. Par exemple, au 31 mars 2004, le Fonds de garantie des prestations de retraite de l'Ontario avait un déficit de 107 millions \$, outre les réclamations possibles de trois sociétés actuellement placées sous la protection de la *Loi sur les arrangements des créanciers de compagnie*. De même, l'équivalent américain du fonds ontarien enregistré un déficit de 24 milliards \$ au 30 septembre 2004.

Il y a plusieurs raisons à cela, dont voici les plus importantes :

- Ceux qui ont le plus besoin de protection (les sociétés en difficulté financière) et dont les régimes de retraite sont mal capitalisés sont aussi ceux qui sont le moins en mesure de payer pour cette protection. Certains événements qui causent l'insolvabilité des promoteurs de régime ont aussi tendance à toucher certains secteurs (par exemple l'acier) de façon disproportionnée. Par conséquent, les fonds de garantie subventionnent les mauvais risques et exigent des primes trop élevées des bons risques. Toutefois les bons risques ont des solutions de rechange, par exemple cotiser plus à leur régime de retraite pour éviter des prélèvements. Au bout du compte, c'est le contribuable qui va devoir renflouer le fonds de garantie lorsqu'il deviendra clair qu'il n'y a aucune façon pour le fonds de devenir autonome, et cela devrait être reconnu expressément dès le départ lorsque le barème des primes du fonds de garantie est établi.
- Les fonds de garantie devraient être protégés contre des pratiques qui les exposent délibérément au risque de réclamations importantes. Les organismes en difficulté dont les régimes de retraite sont mal financés ne devraient pas pouvoir bonifier leurs prestations de retraite ou adopter des politiques de placement déraisonnables en comptant que le fonds de garantie épongera tout déficit.
- Finalement, les fonds de garantie sont un piètre substitut à un financement adéquat. Un fonds de garantie n'obvie pas au besoin d'un financement adéquat ou à l'importance d'un environnement où les promoteurs de régime peuvent le financer de façon responsable sans renoncer au surplus créé par leurs propres cotisations.

Personne n'a trouvé de façon d'exploiter un fonds de garantie autonome... les fonds de garantie sont un piètre substitut à un financement adéquat.

En conséquence, l'ACARR estime que le concept de l'assurance des régimes de retraite est, au mieux, une solution de « deuxième ordre » et devrait être évité. Il est de loin préférable que le législateur mette en place des règles qui favorisent un comportement responsable des promoteurs de régime. Le présent rapport fait plusieurs suggestions à cet égard y compris le règlement de la question de l'asymétrie.

(ii) *Priorité inférieure des améliorations récentes au régime de retraite en cas de liquidation*

L'ACARR a examiné la possibilité de réduire le rang des améliorations récentes aux prestations en cas de liquidation du régime si celui-ci est déficitaire et si le promoteur est incapable de verser des fonds additionnels au régime. Ce concept existe au Québec depuis plusieurs années. On en a également parlé aux États Unis et il a été examiné par l'organisme fédéral de réglementation des régimes de retraite au Canada.

L'ACARR estime que cette proposition n'est pas sans mérite, bien que ses détails restent à établir. Par exemple, la notion d'améliorations « récentes » doit être définie avec précision ainsi que la méthodologie pour l'attribution de fonds selon l'ordre de priorité. En outre, dans la mesure où un régime est sous-financé, le risque de perte des prestations devrait être clairement communiqué aux participants.

L'ACARR n'est pas partisane d'une interdiction absolue des modifications à un régime pour améliorer les prestations lorsque le régime est sous-financé. Cette approche serait trop rigide pour les promoteurs de régime et défavorable aux participants.

(iii) *Situation financière du promoteur de régime*

On a proposé que des règles particulières s'appliquent ou que les organismes de réglementation interviennent lorsqu'un RPD est gravement sous-financé (niveau à définir) et qu'un promoteur de régime est en difficulté financière (à définir). C'est un concept qui fait l'objet d'un débat aux États Unis et au Royaume Uni.

L'intervention des organismes de réglementation pourrait prendre plusieurs formes selon la situation, telles que :

- une évaluation plus fréquente;
- des paiements accélérés pour combler le déficit;
- des placements dans des catégories d'actif moins volatiles.

D'une part, ce concept est intéressant. Il élargit la définition de risque pour le RPD et permet aux organismes de réglementation d'agir avant qu'il soit trop tard.

D'autre part, c'est un concept difficile. Comment définir « difficulté financière » - ce ne sont pas tous les organismes qui ont une cote de solvabilité. Où les organismes de réglementation obtiendraient-ils l'information qui les mettraient au fait des problèmes d'un organisme? Il est difficile de se fier à la presse à ce sujet et la situation peut évoluer rapidement. Est ce que l'intervention de l'organisme de réglementation compliquerait les choses pour la société (par définition, il s'agirait d'une société en difficulté)? Est ce que les régimes de moindre importance en seraient dispensés, comme on le propose aux États Unis? Est ce que les promoteurs de régime peu exposés aux difficultés financières bénéficieraient d'exigences réglementaires moins strictes ou de normes de financement moins onéreuses? Puisque la solvabilité des

promoteurs de régime n'est pas une condition préalable à l'établissement ou à l'enregistrement d'un régime, pourquoi devrait-elle être plus tard une exigence? Comme on le voit, une idée apparemment raisonnable peut être difficile à mettre en œuvre et devrait être traitée très prudemment.

Lorsque des difficultés surgissent, il est normal que les organismes de réglementation désirent obtenir de l'information additionnelle comme, par exemple, une évaluation plus récente. Dans ce cas, toutefois, il est essentiel que les organismes agissent conformément à des critères clairement définis, que tous peuvent comprendre.

(iv) Rang des obligations du régime de retraite

On donne parfois à entendre que le rang (ou la priorité) des obligations du régime de retraite devrait être rehaussé comparativement à celui d'autres créanciers afin d'accroître la sécurité des prestations en cas de liquidation. Encore une fois, bien que ce concept semble intéressant, il est difficile à mettre en œuvre, en particulier dans le contexte des marchés financiers et compte tenu du système asymétrique existant.

Il est probable que donner un rang supérieur à toutes les obligations provoquerait une réaction défavorable des sources de capitaux envers les promoteurs de régime et aurait pour effet de dissuader encore plus les promoteurs de régime d'établir ou de maintenir des RPD. Les risques et les défis de cette approche comprennent les suivants:

- une augmentation éventuelle du coût du capital pour les promoteurs;
- certaines sociétés ayant des régimes très sous-financés pourraient avoir des difficultés à réunir des capitaux;
- cela pourrait avoir une incidence sur le cours du titre de la société, et éventuellement sur sa capacité à faire face à ses obligations financières;
- cela pourrait avoir une incidence sur la valeur de la société dans les portefeuilles de placement d'autres régimes de retraite;
- la transition aux nouvelles règles devrait être soigneusement planifiée. Il pourrait être impossible d'appliquer les nouvelles règles rétroactivement. Il faudrait envisager certaines formes de « droits acquis » (c.-à-d. les dettes engagées avant une certaine date);
- les évaluations solvabilité peuvent être très volatiles et ne sont généralement pas réalisées très fréquemment. Dans ce contexte, on ne sait pas exactement comment la solvabilité d'une société serait déterminée;
- est-ce que les prêteurs exigeraient que des restrictions soient imposées au régime de retraite d'une société (par exemple aux améliorations des prestations, à la stratégie de financement ou à la politique de placement) afin de se protéger, voire exiger la liquidation du régime?

Lorsque des difficultés surgissent, il est normal que les organismes de réglementation désirent obtenir de l'information additionnelle comme, par exemple, une évaluation plus récente. Dans ce cas, toutefois, il est essentiel que les organismes agissent conformément à des critères clairement définis.

(v) **Obligations à la liquidation**

Au fédéral et dans certaines provinces, le promoteur du régime a le droit de « se libérer » de ses obligations sous-financées en matière de retraite lors de la liquidation du régime. L'ACARR estime qu'il s'agit là d'une menace à la sécurité des prestations des participants et que ce droit devrait être supprimé, sous réserves d'une période de transition ou d'ajustement appropriée.

5. Résumé

Dans cette section du rapport, nous avons analysé les questions relatives au financement du RPD. Elles sont nombreuses et ont une incidence importante sur les problèmes auxquels font face les régimes de retraite à prestations déterminées. En particulier, l'ACARR estime que la question de l'asymétrie doit être réglée.

Le temps est venu d'agir. Il y a des solutions et tous les intéressés bénéficieraient de changements aux règles existantes et de leur renforcement.

Le droit de « se libérer » de ses obligations sous-financées en matière de retraite lors de la liquidation du régime. ... devrait être supprimé,

D. QUE FAIRE?

Dans la section précédente, nous avons examiné les questions entourant le financement des RPD. Dans cette section, nous présentons nos recommandations pour améliorer le financement des RPD. Les recommandations présentées sont d'ordre général, et nous laissons les détails et les questions transitoires pour plus tard, car l'ACARR espère que les gouvernements de tout le pays procéderont à une large consultation publique.

1. Principes directeurs

Toutes les propositions et mesures doivent être évaluées dans le contexte des objectifs et des principes applicables. L'ACARR en est convaincue et a élaboré des objectifs et des principes pour diriger son action.

L'ACARR défend les principes suivants :

- clarté de la législation, de la réglementation et des dispositions des régimes de retraite;
- bonne gestion et saine administration des régimes;
- prise en compte équilibrée des intérêts des intervenants.

Respecter ces mesures... en apportant certaines modifications au système actuel, permettrait de créer un environnement plus juste et plus solide pour le financement des RPD.

En outre, le rapport publié par l'ACARR en 1997 intitulé « Une stratégie de revenu de retraite pour le Canada: Création du meilleur régime de revenu de retraite au monde » proposait cinq mesures permettant de juger un système de revenu de retraite. Il s'agit des suivantes:

1. Suffisance,
2. Équité,
3. Durabilité,
4. Transparence,
5. Efficacité.

Ces mesures sont toujours pertinentes. Elle en comprennent implicitement beaucoup d'autres telles que la sécurité, l'accès, l'équilibre ou l'équité entre les générations. Mais ces cinq mesures constituent un excellent résumé des objectifs et de bons guides pour évaluer les changements et les propositions.

Respecter ces mesures comme l'ACARR estime qu'il est possible de le faire en apportant certaines modifications au système actuel, permettrait de créer un environnement plus juste et plus solide pour le financement des RPD. Dans pareil environnement, tous sont traités équitablement et avec respect. En conséquence, nous estimons que les RPD seront mieux financés et que les promoteurs seront incités à en établir de nouveaux, ce qui se produit rarement de nos jours.

2. Recommandations

Dans les pages qui suivent, les mentions de « gouvernement » s'entendent du législateur provincial ou fédéral agissant dans son rôle d'organisme de réglementation des régimes de retraite, sauf indication contraire. Les recommandations sont regroupées dans le même ordre que les questions liées au financement des régimes de retraite à prestations déterminées discutées dans la section précédente.

Dans le corps du présent rapport de nombreuses recommandations reposent sur l'hypothèse du règlement de la question de l'asymétrie. La nécessité de régler la question de l'asymétrie n'est pas mentionnée dans chaque recommandation, mais plusieurs des recommandations faites dans le présent rapport s'inscrivent dans le contexte du règlement de la question de l'asymétrie.

Le gouvernement devrait aussi donner au promoteur du régime plus de flexibilité pour retirer le surplus, sous réserve de plafonds clairement définis, et pour fusionner des régimes de retraite.

a. Asymétrie

a.1 Le gouvernement devrait agir rapidement et de façon décisive pour régler la question de l'asymétrie. Il devrait adopter des mesures législatives écartant la jurisprudence qui applique les règles traditionnelles du droit des fiducies et établir la primauté du droit des contrats pour les régimes de retraite.

a.2 Subsidiairement, d'autres solutions pourraient être examinées. Une possibilité serait un véhicule avantageux du point de vue fiscal (autre qu'une fiducie) pour détenir les fonds de retraite séparément de l'actif du promoteur aux fins de l'application du droit de l'insolvabilité. Une autre solution serait de créer une fiducie légale conçue expressément pour les régimes de retraite. Enfin, on pourrait permettre au promoteur de régime d'établir un « compte de solvabilité » distinct au sein d'une caisse de retraite.

Des modifications à la législation fiscale et à celle applicable aux normes de pension seraient requises pour donner effet aux solutions précitées.

a.3 L'utilisation du surplus d'un régime pour un congé de cotisations devrait continuer, lorsque les dispositions actuelles du régime l'autorisent. Mais le gouvernement devrait aussi donner au promoteur du régime plus de flexibilité pour retirer le surplus, sous réserve de plafonds clairement définis, et pour fusionner des régimes de retraite. Le législateur devrait, le cas échéant, intervenir pour régler le problème soulevé par la décision *Monsanto*. Ces obstacles au financement rationnel du régime devraient être supprimés.

b. Mesure du financement d'un régime

Solvabilité ou permanence?

- b.1** Le gouvernement devrait se concentrer exclusivement sur les évaluations solvabilité, sauf pour les régimes qui peuvent en être dispensés.
- b.2** Les évaluations sur la base de la permanence devrait devenir un outil pour les promoteurs de régime afin de les aider à établir les cotisations au régime, sur les conseils de leur actuaire. Pour les régimes dispensés des évaluations solvabilité, l'évaluation sur la base de la permanence devrait continuer à être requise et être réglementée. Les cotisations devraient dans les deux cas demeurer déductibles d'impôt pour le promoteur du régime.

Règles de financement

- b.3** Les gouvernements, les promoteurs de régime, les syndicats, les actuaires et les autres intéressés devraient engager un large débat sur la pertinence des règles et des méthodes de financement actuelles des RPD. Parmi ces questions, on compte les suivantes :

- *Flexibilité et choix* – L'ACARR estime que la gamme et le choix des hypothèses pour les évaluations solvabilité et celles sur la base de la permanence sont raisonnables (sous réserve des exceptions notées ci-après). Mais il faut accroître leur transparence. Les hypothèses devraient être plus explicites, dans le contexte d'une politique de financement du régime et des caractéristiques de risque et sous réserve des commentaires de l'actuaire du régime.
- *Règles de solvabilité* – Les règles d'évaluation solvabilité doivent être soigneusement réexaminées dans le contexte actuel pour vérifier si elles atteignent les objectifs du gouvernement ou constituent un fardeau indu pour les promoteurs ou les participants.
- *Lissage* – Le lissage de l'actif et du passif ne devrait pas être permis pour les évaluations solvabilité, mais continuer à l'être comme outil de gestion du risque pour les évaluations sur la base de la permanence.

Les gouvernements, les promoteurs de régime, les syndicats, les actuaires et les autres intéressés devraient engager un large débat sur la pertinence des règles et des méthodes de financement actuelles des RPD.

- *Amortissement* – Les règles applicables à l’amortissement du déficit devraient être révisées. Une plus grande flexibilité est nécessaire en vue de prolonger la période d’amortissement dans plusieurs cas.
- *Évaluations triennales* – L’évaluation triennale actuelle est généralement suffisante. Il peut arriver que l’évaluation doive être plus fréquente, mais si c’est le cas, les organismes de réglementation devraient agir selon des critères clairs, ouverts et publiés.

Politique de financement

- b.4** Tous les RPD devraient disposer d’une politique de financement écrite, à la charge du promoteur du régime.
- b.5** Les politiques de financement devraient élaborées et maintenues mais non réglementées, tout comme les EPPP.
- b.6** Les politiques de financement devraient être remises à l’actuaire du régime et pouvoir être consultées par les participants et les autres intéressés.

Divuligation

- b.7** Le financement des RPD devrait être transparent pour les participants et les organismes de réglementation. Il faut publier des renseignements complets et suffisants concernant la solvabilité et les évaluations solvabilité et sur la base de la permanence. Le législateur devrait clairement délimiter les exigences de divulgation.

Les mêmes règles pour tous les régimes?

- b.8** En général, toutes les obligations contractuelles devraient être reflétées dans l’évaluation du RPD, qu’il s’agisse d’évaluation solvabilité ou sur la base de la permanence. Les exceptions devraient être rares et limitées à l’établissement des cotisations, non à la divulgation.
- b.9** Les exigences liées au « grow-in », le cas échéant, devraient être révisées en vue d’atténuer leurs répercussions sur les évaluations solvabilité comme cela a été fait récemment en Nouvelle-Écosse.

-
- b.10** En général, tous les RPD devraient être assujettis aux mêmes règles et règlements en matière de financement. Toutefois, les gouvernements peuvent juger nécessaire de dispenser certains régimes de règles particulières telles que le financement ou l'évaluation de la solvabilité. Dans ce cas, d'autres moyens de réglementation (p. ex., une évaluation sur la base de la permanence) doivent être substitués et les critères des dispenses devraient être clairs.

Autre

- b.11** *Épreuve de sensibilité* – Les promoteurs de régime doivent être invités à effectuer des épreuves de sensibilité actuarielles pour les aider à prendre de meilleures décisions. Les actuaires devraient mettre au point des outils économiques pour faciliter ces épreuves.
- b.12** *Cibles de financement* – L'établissement de cibles de financement variables basées sur l'écart entre l'actif et le passif d'un régime doit être examiné par les organismes de réglementation, les actuaires et les promoteurs de régime (c.-à-d. des cibles de financement plus élevées pour les régimes qui présentent un profil de placement à risque plus élevé).
- b.13** *Seuil de surplus en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu* – Le gouvernement fédéral devrait soit abolir, majorer ou rendre plus flexible le seuil de surplus prévu actuellement par la LIR afin de permettre aux promoteurs de régime de mieux gérer le financement de leur RPD.
- b.14** *Lettres de crédit* – Les promoteurs de régime doivent être autorisés à utiliser des lettres de crédit comme actif pour satisfaire aux exigences de cotisations en cas de déficit de solvabilité.

Il incombe aux gouvernements d'établir des exigences légales minimales pour le financement des RPD et de voir à la sécurité des prestations des participants.

c. Clarification des rôles

- c.1** Il incombe aux gouvernements d'établir des exigences légales minimales pour le financement des RPD et de voir à la sécurité des prestations des participants.
- c.2** Il incombe au promoteur de régime de mettre au point une politique de financement et une stratégie de financement pour les RPD et de procéder aux évaluations actuarielles du régime. La décision de financement ne doit pas être une décision du fiduciaire. Elle doit incomber au promoteur du régime, sous réserve des exigences réglementaires, des engagements

contractuels et des pratiques actuarielles. Cela doit être précisé plus clairement dans la loi. Les comités de pension fiduciaire ne devraient pas exercer de pouvoir décisionnel en matière de financement, sauf dans la mesure où ils agissent également à titre de promoteur de régime.

c.3 Le rôle de l'actuaire dans le processus de financement du RPD est celui de conseiller. Bien qu'il ne « certifie » pas la solidité du financement du régime, l'actuaire devrait formuler des commentaires sur le processus d'évaluation lui-même :

- en énonçant que l'évaluation a été effectuée conformément aux pratiques actuarielles reconnues;

- en déclarant si l'évaluation est conforme à la politique de financement du régime;

- en faisant des commentaires sur tout risque important inhérent aux résultats de l'évaluation (qui relève de l'actuaire);

- en expliquant l'incidence éventuelle de l'insolvabilité du promoteur du régime (sans préciser le risque d'insolvabilité du promoteur en question).

Les améliorations récentes aux prestations dans un délai précisé avant la liquidation d'un régime (à déterminer) devraient prendre un rang moins élevé si le régime ne dispose pas d'actifs suffisants pour les acquitter.

d. État du financement et sécurité des prestations

d.1 *Fonds de garantie des régimes de retraite* – Les fonds de garantie des régimes de retraite peuvent paraître intéressants à première vue, mais en pratique ne fonctionnent pas bien. Par conséquent, l'expansion et la création de ces fonds devraient être évitées. Le fait de régler la question de l'asymétrie et de donner de meilleures raisons au promoteur de « surfinancer » les régimes de retraite sont des solutions préférables.

d.2 *Améliorations récentes aux prestations et liquidation* – Les améliorations récentes aux prestations dans un délai précisé avant la liquidation d'un régime (à déterminer) devraient prendre un rang moins élevé si le régime ne dispose pas d'actifs suffisants pour les acquitter. Le risque de la perte des prestations en cas de liquidation du régime, en ce qui concerne les améliorations récentes aux prestations, devrait être clairement communiqué aux participants au même moment que les améliorations aux prestations leur sont communiquées, en particulier si le régime est sous-financé.

-
- d.3** *Situation financière du promoteur de régime* – Les gouvernements, ainsi que les actuaires, les promoteurs de régime et les représentants de l'industrie devraient vérifier s'il y a une façon pratique de prendre en compte la situation financière du promoteur de régime comme facteur de risque (positif ou négatif) en évaluant le régime de retraite. Pareille évaluation pourrait se traduire par une intervention réglementaire ou la levée de certaines exigences réglementaires (à déterminer). À tout événement, un organisme de réglementation des régimes de retraite qui a des préoccupations raisonnables devrait être en mesure de demander des renseignements récents du promoteur d'un régime de retraite si cela est fait conformément à des critères clairs et ouverts.
- d.4** *Rang des obligations des régimes de retraite* – Le rang des obligations d'un régime de retraite en cas de liquidation devrait demeurer tel qu'il est et ne pas être rehaussé, à moins que i) la question de l'asymétrie soit réglée et ii) qu'il y ait une consultation large auprès des promoteurs de régime et des prêteurs sur la façon dont ces changements pourraient avoir une incidence sur le coût d'emprunt et la capacité des promoteurs de régime de réunir des capitaux.
- d.5** *Obligations en cas de liquidation* – Lorsque la loi autorise actuellement un promoteur de régime à éviter d'acquitter ses obligations en cas de liquidation du régime, ce droit devrait être supprimé, sous réserve d'une période de transition appropriée.

E. CONCLUSION/INTERVENTION

Le présent rapport a cherché à cerner les questions liées au financement des régimes de retraite à prestations déterminées qui doivent faire l'objet d'amélioration ou de débat. À cette fin, le rapport a fait plusieurs recommandations. Si ces recommandations sont mises en œuvre, l'ACARR croit qu'il en résultera un meilleur environnement pour le financement des RPD, dans lequel les promoteurs de régime seront incités à la fois à maintenir les RPD existants et en établir de nouveaux.

Il n'est pas trop tard pour renverser la vapeur et éviter la baisse de la couverture par les RPD. L'ACARR invite les gouvernements à examiner les recommandations faites dans le présent rapport et à apporter les modifications voulues. L'environnement pour les RPD continuera sans doute à se dégrader sans intervention législative. Les autres intéressés ne peuvent, sans l'intervention du législateur, réaliser des progrès importants dans le règlement des questions de financement des RPD. L'ACARR invite ses membres et les autres intéressés à travailler ensemble pour mettre en œuvre ces recommandations.

ANNEXE 1

ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE

PROPOSITION D'UTILISATION DE LETTRES DE CRÉDIT POUR SATISFAIRE AUX EXIGENCES DE COTISATIONS EN CAS DE DÉFICIT DE SOLVABILITÉ DES RÉGIMES DE PENSION AGRÉÉS

Aperçu

Alors que les taux d'intérêt ont actuellement atteint leurs plus bas niveaux en 45 ans, les exigences en matière de déficit de solvabilité sur cinq ans entraînent des augmentations importantes des exigences en matière de cotisations pour de nombreux promoteurs de régime de retraite canadiens. En outre, lorsque les taux d'intérêt à long terme augmenteront ou que les marchés boursiers progresseront durant une période prolongée, ce qui se produira inévitablement, bon nombre de régimes arrivés à maturité ayant un déficit de solvabilité aujourd'hui se retrouveront avec des excédents trop importants pour être utilisés efficacement dans un avenir prévisible.

La présente annexe décrit les changements proposés à la réglementation relative au financement des régimes afin d'autoriser l'utilisation de lettres de crédit pour couvrir une partie ou la totalité des exigences actuelles en matière de financement du déficit de solvabilité. Ce document propose un autre mode de financement de solvabilité fiable qui aidera les employeurs sains financièrement à régler les problèmes exposés ci-dessus.

Comme c'est le cas lorsqu'on utilise des lettres de crédit pour les régimes de retraite complémentaires, ce serait le fiduciaire du régime qui les détiendrait. Si le promoteur ne les renouvelait pas, le fiduciaire aurait recours aux lettres de crédit en vigueur et les institutions financières les ayant émises seraient tenues de verser leur valeur nominale au régime. Par conséquent, l'émission de lettres de crédit aura les mêmes répercussions favorables sur la sécurité des prestations d'un régime insuffisamment financé que le versement de cotisations supplémentaires.

Proposition détaillée

Nous proposons que les promoteurs puissent choisir de couvrir une partie ou la totalité des versements spéciaux requis en matière de solvabilité (mais non les versements spéciaux sur la base de la permanence) en établissant une lettre de crédit pour les versements spéciaux en matière de solvabilité, l'objectif étant que la somme des actifs du régime et de la valeur nominale des lettres de crédit soit en tout temps égale à l'actif prévu à ce moment-là de la même manière que si les versements spéciaux en matière de solvabilité avaient été faits en espèces. La proposition de révision de la réglementation sur les régimes de retraite porte sur les points suivants :

1. Le promoteur pourrait établir une lettre de crédit au lieu d'acquitter une partie ou la totalité des versements spéciaux requis en matière de solvabilité.
2. Une fois la lettre de crédit établie pour un montant précis de cotisations prévues, elle doit rester en vigueur pour ce montant tant que les cotisations demeurent impayées ou jusqu'à que le régime présente un excédent de solvabilité, selon la première de ces éventualités (avec des éléments d'actif évalués à la valeur au marché et en tenant compte de la valeur des lettres de crédit en vigueur).
3. Les lettres de crédit doivent être détenues par le fiduciaire du régime, qui doit pouvoir y avoir recours indépendamment de toute action, inaction ou incapacité du promoteur. En cas d'omission de renouveler une lettre de crédit, le fiduciaire y aura recours, à moins que la lettre de crédit ne soit plus exigée (soit parce que l'employeur aura versé les cotisations prévues ou que le régime aura enregistré un excédent de solvabilité, tel qu'il est indiqué au paragraphe 2). Si le promoteur omet de verser les cotisations minimales au régime requises par la loi l'année où elles doivent l'être, le fiduciaire aura recours aux lettres de crédit (certains cas peuvent justifier le recours à une partie seulement des lettres de crédit).
4. Les lettres de crédit doivent être émises par des institutions financières ayant une cote de crédit DBRS supérieure ou égale à « A » (ou une cote équivalente d'une autre société importante d'évaluation du crédit) et sans lien de dépendance avec le promoteur.
5. Outre les exigences en matière de cotisations prévues par la réglementation actuelle, des cotisations supplémentaires sont requises du montant des intérêts présumés sur le solde cumulé des cotisations de solvabilité prévues, calculées au moyen du taux d'escompte du passif de solvabilité utilisé dans l'évaluation actuarielle précédente.
6. Pour simplifier les exigences relatives à la surveillance du fiduciaire du régime, le promoteur serait tenu d'établir, au début de chaque année, la lettre de crédit nécessaire pour la partie des exigences en matière de cotisations pour l'année qui sera ainsi garantie. Le fiduciaire recevrait alors le calendrier des cotisations minimales requises par la loi pour l'année, y compris la partie visée par la lettre de crédit. Toute augmentation des exigences en matière de cotisations pour l'année devrait être versée au régime en espèces. Des exigences moins restrictives pourraient être justifiées si les fiduciaires institutionnels jugent que le suivi est possible.
7. Lorsqu'on détermine la solvabilité du régime, la valeur nominale des lettres de crédit est incluse dans l'actif du régime.
8. Lorsqu'on détermine la position financière du régime sur la base de la permanence (et, par conséquent, les versements spéciaux sur la base de la permanence), on ne tient pas compte des lettres de crédit en vigueur.

-
9. La valeur nominale des lettres de crédit en vigueur peut être réduite du montant de tout versement spécial en matière de solvabilité pour tout exercice où les exigences minimales prévues sont dépassées.
 10. La valeur nominale des lettres de crédit en vigueur peut être réduite si, à la date d'entrée en vigueur de l'évaluation actuarielle, la somme de la valeur au marché des actifs du régime et de la valeur nominale des lettres de crédit dépasse le passif de solvabilité du régime, auquel cas la valeur nominale des lettres de crédit peut être réduite de sorte que la somme de la valeur au marché des actifs du régime et de la valeur nominale rajustée des lettres de crédit soit égale au passif de solvabilité du régime.
 11. Les cotisations à leur coût normal (services courants) peuvent être réduites s'il y a un excédent sur la base de la permanence, à condition qu'il y ait aussi un excédent de solvabilité. Si le congé de cotisations à leur coût normal dépasse l'excédent de solvabilité, cet excédent doit être traité comme des cotisations en matière de solvabilité impayées (c'est-à-dire, ajouté à la valeur nominale des lettres de crédit minimales). Dans le calcul de ces excédents, la valeur nominale des lettres de crédit en vigueur n'est pas comprise dans le calcul de l'excédent sur la base de la permanence et est comprise dans le calcul de l'excédent de solvabilité. Les cotisations à leur coût normal ne peuvent être réduites si le passif de solvabilité excède la somme des actifs du régime et de la valeur nominale des lettres de crédit en vigueur.
 12. Le promoteur doit acquitter les frais de souscription des lettres de crédit. Si ces frais doivent être payés sur le régime, le promoteur doit d'abord en verser le montant au régime en plus des autres cotisations requises.
 13. Des évaluations actuarielles annuelles seraient exigées tant que les lettres de crédit sont en vigueur.
 14. Une lettre de crédit devrait être en vigueur à la date à laquelle une cotisation en matière de solvabilité est due de sorte que la lettre de crédit puisse être utilisée à la place du versement de cette cotisation.
 15. Lorsqu'on détermine le ratio de solvabilité du régime (soit le ratio utilisé pour calculer les cotisations en cas de déficit de transfert requises lorsque des prestations forfaitaires sont versées sur le régime), la valeur nominale des lettres de crédit serait incluse dans l'actif du régime.

ANNEXE 2

ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE

Membres du Groupe de travail sur la Capitalisation des Régimes de Retraite

Président

Paul Litner
Associé
Osler, Hoskin & Harcourt LLP

Membres

Michael Beswick
(Président sortant, CRRG)

Stephen Bigsby
Directeur exécutif
ACARR

Serge Charbonneau
Associé
Morneau Sobeco

Malcolm Hamilton
Associé
Mercer, Consultation en ressources humaines

Laurie Hutchinson
(Conseil d'administration, ACARR)

Greg Hyatt
Directeur, Gestion des régimes de retraite
Chemin de fer Canadien Pacifique

Ian Markham
Watson Wyatt Worldwide

Becky West (Présidente, CRRG)
Frank Russell Canada Ltd.