



17 octobre 2022*

L'honorable Peter Fonseca, député
Comité permanent des finances
131, rue Queen, 6^e étage
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6
Canada
Envoyé par courrier électronique à FINA@parl.gc.ca

Objet : Examen par le Comité permanent des finances (FINA) du projet de loi C-228, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (« LFI »), la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (« LACC ») et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension (« LNPP »)

Monsieur,

L'ACARR est le principal organisme de défense des intérêts d'un système de revenu de retraite équilibré, efficace et durable au Canada. Nos promoteurs et administrateurs de régimes de retraite des secteurs privé et public gèrent des régimes de retraite pour des millions de participants, qu'ils soient actifs ou retraités. Nous comptons parmi nos membres certains des plus importants promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées (PD) du secteur privé au Canada. Nous sommes une organisation nationale politiquement neutre et sans but lucratif.

Nos membres sont des promoteurs de régimes, des administrateurs et des fournisseurs de services *qui travaillent quotidiennement dans le secteur des revenus de retraite* et beaucoup le font depuis plusieurs décennies. Collectivement, leur priorité est d'assurer le meilleur résultat possible afin de fournir aux participants de leur régime la pension et la sécurité de la retraite qu'ils attendent. L'ACARR comprend les difficultés financières des participants aux régimes qui se trouvent confrontés à l'insolvabilité d'un promoteur, et nous aimerions également parvenir à une solution qui améliore la sécurité des pensions des participants aux régimes à prestations déterminées.

L'ACARR estime qu'un régime de revenu de retraite efficace établit un équilibre entre la couverture et la sécurité. Au Canada, il existe un régime de revenu de retraite finement calibré et équilibré qui obtient de meilleurs résultats que bon nombre de nos pairs dans les indices internationaux¹.

L'objectif du projet de loi C-228, qui est de garantir les pensions des retraités en cas d'insolvabilité de l'employeur, est louable; toutefois, les moyens proposés pour atteindre cet objectif sont défectueux et auront des conséquences involontaires graves et indésirables – y compris pour les personnes que les parlementaires ont l'intention d'aider.

*** = La présente lettre a été révisée à partir de la lettre de l'ACARR soumise le 14 octobre 2022. Veuillez ne pas tenir compte de la lettre de l'ACARR du 14 octobre.**

¹ [Indice mondial Mercer CFA Institute 2022 sur les systèmes de retraite](#)

En vertu de l'approche de super-priorité proposée, en cas d'insolvabilité du régime, toute obligation non financée relative aux prestations des participants aurait priorité sur les créanciers garantis et non garantis; d'autres approches permettant d'atteindre le même objectif ou un objectif similaire sont à la disposition des parlementaires. Nous décrivons ci-dessous trois approches de rechange et aucune d'entre elles n'a le même potentiel de nuire au système de revenu de retraite que la formulation actuelle du projet de loi C-228 – nous exhortons le Comité à adopter l'une de ces approches de rechange pour garantir les pensions des retraités. Cependant, nous aimerions tout d'abord souligner les implications du projet de loi C-228 proposé dans sa version actuelle.

CONSÉQUENCES IMPRÉVUES

1) L'emprunt normal deviendra plus difficile, plus coûteux, voire impossible pour certains promoteurs de régimes à prestations définies (PD).

Le Canada a de quoi être fier de la solidité de son système financier, qui repose sur le fait que chaque institution financière joue un rôle qui assure la stabilité de l'ensemble du système. Cela repose sur le fait que les créanciers évaluent avec précision les profils de risque et maintiennent leurs propres exigences réglementaires prudentielles pour prévenir les pertes sur prêts.

Les déficits des régimes de retraite à prestations déterminées, de par leur nature, fluctuent en valeur et, en raison de cette variabilité, la priorité pour les déficits des régimes de retraite créée par le projet de loi C-228 modifierait fondamentalement le profil de risque évalué par les créanciers, qui, à leur tour, devraient rajuster leurs propres approches. Si le projet de loi entre en vigueur tel quel, nous nous attendons à ce que les créanciers réagissent en prenant en partie ou en totalité les mesures suivantes pour s'adapter au risque accru de non-remboursement d'un prêt :

- refuser de prêter à des entreprises de catégorie spéculative et qui ont des régimes de retraite à prestations définies;
- exiger des emprunteurs qu'ils acceptent de ne pas prendre en charge de nouveaux régimes de retraite à prestations déterminées pendant la durée d'un prêt, même les régimes de retraite à prestations déterminées qui sont bien gérés, investis et financés (ce qui prive les employés de la possibilité de bénéficier d'un régime de retraite à prestations déterminées);
- exiger des sources de garantie plus nombreuses et/ou différentes et d'autres mécanismes de rehaussement de crédit de la part des entreprises qui reçoivent des prêts;
- appliquer des taux d'intérêt plus élevés sur les prêts, ou appliquer des réserves plus importantes, ce qui augmente les coûts du service de la dette pour les entreprises;
- négocier des cas de défaut de remboursement qui sont déclenchés lorsque des déficits de pension apparaissent, même sans résiliation correspondante du régime, si bien que le remboursement d'un prêt peut être demandé avant son échéance. Cela risquerait alors d'entraver la capacité de l'employeur à amortir et à liquider ces déficits de pension, créant ainsi un « cercle vicieux »;
- restreindre la capacité d'une entreprise à utiliser davantage les facilités de crédit si le régime de retraite de cette entreprise est déficitaire – ce qui augmente le coût des emprunts et l'accès à ces derniers et peut restreindre les lettres de crédit qui aideraient à garantir le paiement des déficits du régime;

- engendrer une incidence négative potentielle sur les cotes de crédit des entreprises ayant des régimes à prestations déterminées.

Toutes ces mesures entraveraient la capacité des entreprises à accéder au crédit, non seulement pour se développer et contribuer à l'économie par l'emploi et les taxes, mais aussi pour rester viables pendant les crises économiques à court terme, y compris les récessions. Même les entreprises en bonne santé, dotées de régimes de retraite à prestations définies sains, peuvent voir le coût du capital augmenter en raison du coût et de la complexité du prêt lui-même.

Il serait nécessaire d'imposer des exigences de rapport plus strictes aux entreprises ayant des régimes de retraite à prestations déterminées afin de garantir un contrôle continu de leur solvabilité. Les exigences de rapport plus strictes découlent des difficultés que les créanciers rencontreront pour déterminer leur exposition aux cotisations de pension en souffrance, cette détermination reposant sur la disponibilité d'évaluations actuarielles qui représentent un aperçu de la situation dans le temps et sont fondées sur des hypothèses actuarielles (qui changent en fonction des conditions économiques). Compte tenu de ces limites en matière de transparence, des exigences plus rigoureuses en matière de déclaration seraient imposées, ce qui augmenterait le coût et la complexité du prêt lui-même.

Une approche de priorité sur toutes les autres réclamations et garanties rendrait encore plus difficile pour le Canada d'attirer des investissements commerciaux, ce qui est déjà un sujet de préoccupation. Cette approche de la question de l'insolvabilité au Canada requiert plus de prudence simplement parce que nous n'avons pas vu les avantages d'une approche de priorité sur toutes les autres réclamations et garanties dans des situations réelles. De plus, étant donné que les États-Unis n'utilisent pas une approche de priorité sur toutes les autres réclamations et garanties, une société américaine ayant une filiale canadienne serait encline à émettre des dettes à partir des États-Unis ou à investir le strict minimum dans les opérations canadiennes. Bien que certains pays du G7 indemnisent les participants aux régimes en cas d'insolvabilité, aucun d'entre eux n'utilise une approche de priorité sur toutes les autres réclamations et garanties et cela est vrai pour l'écrasante majorité des régimes de retraite dans le monde.

2) Les régimes de retraite à prestations définies seront supprimés.

Le régime de revenu de retraite du Canada repose sur les « trois piliers » de la sécurité du revenu de retraite (les pensions gouvernementales, les pensions d'emploi et l'épargne personnelle). Si le projet de loi C-228 est adopté, compte tenu de l'augmentation du coût et du fardeau de l'emprunt auxquels devront probablement faire face les promoteurs de régimes à prestations déterminées, il est presque certain que bon nombre des promoteurs de régimes à prestations déterminées restants au Canada liquideront leurs régimes et que le passif sera converti en rente ou autrement transféré hors du bilan des entreprises, ce qui supprimera le deuxième pilier. Le marché des rentes au Canada compte peu de participants et fait déjà face à une demande record qui ne peut pas être absorbée à court terme².

² Une autre implication est que la législation fédérale ne prévoit pas une décharge absolue de responsabilité pour le promoteur du régime lors de l'achat d'une rente. Par conséquent, même si une entreprise devait convertir en rente ses obligations en matière de pension, elle pourrait être confrontée aux effets négatifs du projet de loi C-228 en ce qui concerne l'évaluation du passif résiduel par rapport à sa cote de crédit. L'ACARR plaide depuis longtemps en faveur d'une législation fédérale visant à combler cette lacune, mais elle n'a pas été adoptée à ce jour.

Les promoteurs de régimes de retraite ont besoin de crédit, de prêts et de financement pour toutes sortes de raisons (équipement, recherche, acquisitions, etc.) et il est peu probable qu'ils prennent le risque d'avoir un accès au crédit ou au financement qui soit limité, éliminé ou trop coûteux. Beaucoup d'entre eux sont en concurrence avec des employeurs qui n'ont pas de régime à prestations déterminées et certains sont en concurrence sur un marché mondial où les concurrents ne sont pas soumis aux lois canadiennes sur l'insolvabilité. Le projet de loi C-228 est susceptible d'éliminer un grand nombre des régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique existants du paysage canadien des revenus de retraite.

À la place du régime à prestations déterminées, les employeurs peuvent offrir un régime à cotisations déterminées (CD) ou, ce qui est moins probable en raison de la disponibilité limitée, un régime à prestations cibles, ou encore adopter un régime d'épargne-retraite non lié à la retraite qui est perçu comme étant moins complexe sur le plan réglementaire, comme un REER collectif.

Des études ont montré que les résultats prévus dans un régime de retraite à cotisations déterminées ou un REER collectif sont beaucoup moins bons pour les employés que dans un régime à prestations déterminées offert par l'employeur³. Une étude récente a montré qu'un montant de 1 \$ cotisé à un régime à cotisations déterminées parrainé par l'employeur produisait entre 1,94 \$ et 2,58 \$ de revenus de retraite, alors que le même montant de 1 \$ cotisé à un grand régime de retraite à prestations déterminées parrainé par l'employeur produisait 4,19 \$ de revenus de retraite⁴. Nous demandons instamment au Comité d'étudier les conséquences de la perte d'un instrument d'épargne-retraite aussi efficace sur le paysage canadien du revenu de retraite et sur les futures générations de retraités au Canada qui devront se contenter de la moitié du revenu qu'ils auraient pu avoir autrement.

En ce qui concerne les régimes de retraite négociés collectivement, le projet de loi C-228 pourrait rendre nécessaire la renégociation des conventions collectives existantes, ce qui pourrait en fin de compte affecter les taux de cotisation et les prestations de retraite actuellement négociés. Ces conventions collectives varient considérablement en ce qui concerne la durée et il peut s'écouler des années avant que des solutions de compromis ne soient convenues, ce qui ajoute un obstacle supplémentaire à la sécurité économique d'une entreprise et de ses employés et peut mettre fin à la disponibilité du régime de prestations déterminées pour ces employés syndiqués.

À plus long terme, l'érosion accélérée des régimes de retraite du secteur privé augmentera l'examen gouvernemental et public des régimes à prestations déterminées du secteur public, qui sont la norme dans les secteurs publics fédéral et provinciaux. Si les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé continuent de s'éroder alors que les régimes de retraite à prestations déterminées sont largement disponibles dans le secteur public (ce qui est actuellement le cas), il faudra s'attaquer à cette inégalité sociale flagrante, éventuellement par des moyens qui auront un effet négatif sur les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur public.

Il a été observé qu'il y a de moins en moins de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique et certains peuvent penser que la perte de ces régimes peut être tolérée si elle améliore la sécurité des pensions pour les retraités. En d'autres termes, il peut être acceptable que des régimes à prestations déterminées soient résiliés pour certains participants afin d'améliorer la sécurité des pensions pour les autres participants. À ceux qui sont de cet avis, nous faisons

³ [The Value of a Good Pension: How to improve the efficiency of retirement savings in Canada](#)

⁴ *Supra*, page 25

remarquer que la grande majorité des régimes à prestations déterminées versent 100 % de la prestation promise à 100 % de leurs membres, et que **le fait de se concentrer sur la sécurité des prestations pour les retraités actuels d'une manière qui entraîne une érosion supplémentaire de la couverture des régimes à prestations déterminées pourrait pratiquement éliminer les régimes à prestations déterminées pour les employés actifs du secteur privé qui en ont encore un.**

Ce résultat priverait les participants actuels au régime à prestations déterminées de leur option de retraite préférée et créerait une iniquité intergénérationnelle – une contradiction avec l'esprit, sinon l'intention, de cette proposition de loi. Il peut également accroître la dépendance à l'égard du soutien par le gouvernement du revenu de retraite financé par les recettes fiscales générales.

La question de savoir si les promoteurs de régimes à risque partagé (loi du Nouveau-Brunswick) ou à prestations cibles (loi de la Colombie-Britannique) seraient touchés n'est pas claire, car le projet de loi C-228 fait référence aux règles de financement des régimes de retraite en vertu de lois similaires dans la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP), et la LNPP ne contient aucune disposition concernant les régimes à risque partagé ou les régimes à prestations cibles.

3) Les entreprises insolubles pourraient ne pas être en mesure de se restructurer.

De nombreuses restructurations reposent sur un financement du débiteur-exploitant (DIP) pour pouvoir se poursuivre. Actuellement, la LACC permet de rendre une ordonnance qui donne la priorité au remboursement d'un prêt DIP avant le remboursement d'autres créanciers antérieurs au dépôt de la demande. Le projet de loi C-228 donnerait la priorité au paiement d'un déficit de pension avant tout prêt DIP. Lorsque le déficit du régime de retraite est suffisamment important par rapport à la valeur de liquidation de l'entreprise, le financement DIP peut être impossible à obtenir ou ne peut être obtenu qu'à des conditions très restrictives ou coûteuses.

Si le financement DIP est impossible à obtenir, une entreprise qui aurait pu se restructurer et rester une entité opérationnelle viable et un employeur de la communauté peut être forcée de liquider ses actifs, de licencier ses employés et de fermer ses portes. Il est probable que les restructurations réussies d'icônes canadiennes comme Air Canada, Stelco, Algoma, Resolute et d'autres n'auraient pas été possibles si le projet de loi C-228 avait eu force de loi à l'époque.

Le Canada a également transposé la Loi type de la CNUDCI sur l'insolvabilité internationale (1997) dans son droit interne, et il est fréquemment demandé aux tribunaux canadiens de reconnaître les procédures d'insolvabilité étrangères et de coopérer avec les tribunaux étrangers en matière d'insolvabilité internationale. À cet égard, le projet de loi C-228 introduit un risque qui pourrait restreindre la capacité du Canada à coopérer efficacement avec les juridictions étrangères. En soi, cela nécessite une enquête plus approfondie.

4) Changements dans l'économie canadienne

Compte tenu de la réorganisation du décaissement des actifs, les créanciers non garantis tels que les fournisseurs, y compris les petites entreprises, auraient moins de chances de recouvrer les montants dus. Ces entreprises fonctionnent souvent avec de faibles marges bénéficiaires, de sorte que ce type

de situation mettrait sous pression leurs propres finances, en particulier en période d'incertitude économique.

Il est possible que certains promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées choisissent de garder leurs régimes de retraite à prestations déterminées ouverts; cependant, nous nous attendons à ce que des changements soient apportés qui pourraient avoir un impact systémique sur l'économie canadienne, par exemple :

- Dans le cas des régimes de retraite à prestations déterminées qui restent actifs, nous prévoyons une réduction du profil de risque des investissements afin de minimiser la probabilité de déficits. Il s'agirait de transférer les actifs des régimes de retraite vers des titres à revenu fixe et/ou d'investir les actifs des régimes dans des rentes à rachat afin de « d'atténuer les risques » inhérents à leur passif. Cela entraînera une diminution des investissements dans les actions publiques canadiennes, un problème qui a été souligné récemment par Letko, Brosseau et Associates Inc.⁵;
- Les émissions d'emprunts par les entreprises peuvent diminuer au moment où la demande des fonds de pension augmentera, ce qui aggravera encore les perturbations du marché;
- La conversion en rente des actifs de retraite implique une liquidation des actions par le régime de retraite qui achète la rente, et un redéploiement de ce capital en faveur des revenus fixes par les compagnies d'assurance auprès desquelles les rentes sont achetées. Ce déplacement de capitaux sera massif et les implications doivent être comprises par le Comité.

APPROCHES POLITIQUES DE LA SÉCURISATION DES PENSIONS

Nos membres comprennent la nécessité de la sécurité des pensions et la certitude qu'elle procure aux travailleurs et aux retraités. Pour les entreprises en difficulté financière capables de se restructurer, notre approche préférée est celle qui consiste à travailler avec les parties prenantes existantes, y compris les retraités, pour permettre la restructuration des arrangements financiers qui permettront au débiteur de maintenir ses opérations et de protéger les emplois et les pensions. Air Canada, Resolute, Stelco et Algoma sont tous des exemples de restructurations réussies où le risque de perte pour toutes les parties les a motivées à restructurer l'entité corporative, à maintenir les arrangements de pension par l'entremise du processus de négociation collective, à conserver les emplois et à continuer à fonctionner dans les communautés dans lesquelles elles sont présentes. Ce sont des réussites qui auraient été très improbables si le projet de loi C-228 avait eu force de loi à l'époque.

Toutefois, si l'insolvabilité est inévitable, nos membres conviennent que le régime d'insolvabilité devrait fournir aux employés et aux retraités un degré élevé de certitude de recevoir la plus grande partie possible de leur promesse de pension. Nous pensons qu'il est possible d'y parvenir sans les dommages collatéraux décrits ci-dessus et en utilisant d'autres approches, ***dont chacune pourrait être mise en œuvre par le gouvernement fédéral.***

⁵ [Pension System's Divestment of Canadian Equities. The Policy Implications for Canada; Les caisses de retraite se départissent des actions canadiennes. Répercussions sur la politique canadienne](#)

1) Permettre aux régimes de retraite de continuer à fonctionner malgré l’insolvabilité ou la faillite de l’employeur promoteur.

Les réductions des prestations de retraite sont le résultat de la cristallisation forcée des déficits à une date de liquidation déclenchée par l’insolvabilité du promoteur du régime. L’élimination de cet événement de cristallisation et le fait de permettre au régime de continuer à fonctionner sous une certaine forme plutôt que de le liquider permettront, dans de nombreux cas, de récupérer le financement au fil du temps et d’éliminer ou de minimiser les réductions.

Cela a été démontré au cours des dernières années, alors que la majorité des régimes en Ontario sont maintenant entièrement financés ou excédentaires sur une base de solvabilité, même s’ils n’effectuent pas de paiements spéciaux pour financer les déficits⁶. Ces améliorations sont le résultat d’une combinaison de facteurs au cours des dernières années, comme la vigueur des marchés financiers et la hausse des taux d’intérêt, qui ont permis à ces fonds de pension de se renforcer naturellement. Essentiellement, le temps et une bonne gestion ont permis aux régimes d’atteindre une pleine capitalisation sans financement supplémentaire de la part de l’employeur.

En s’appuyant sur cette expérience, nous suggérons que le Comité étudie la possibilité de modifier la LACC et la LFI afin de permettre aux régimes de retraite qui ne poursuivent pas leurs activités avec l’entité restructurée de demeurer sous la supervision d’un syndic spécial d’insolvabilité qui serait nommé pour liquider les régimes de retraite d’un employeur insolvable. Ce fiduciaire serait habilité à prendre des décisions concernant le fonds de pension qui maximiseraient les fonds disponibles.

Pour les régimes de retraite importants, il peut être avantageux de maintenir le régime de retraite pendant plusieurs années après l’insolvabilité de l’employeur afin de maximiser les fonds disponibles dans la caisse. C’est notamment le cas lorsque le régime a un fort ratio de capitalisation à long terme, mais un ratio de solvabilité ou de liquidation moindre.

L’objectif serait d’améliorer la situation de financement du régime avant le règlement des prestations. Un exemple de grande réussite obtenue grâce à un cadre similaire est celui des anciens régimes de retraite de Stelco. En juin 2022, sept ans après la modification de la *Loi sur les régimes de retraite* de l’Ontario pour tenir compte de la période de liquidation plus longue des régimes de Stelco, le passif des régimes de retraite a été transformé en rente, garantissant ainsi des pensions à 100 %.

Pour les petites caisses de retraite, il peut être avantageux de fusionner le régime avec un autre régime afin d’atteindre la taille nécessaire pour maintenir le régime à long terme. Le syndic de l’insolvabilité du régime de retraite pourrait également être habilité à fusionner le régime d’entreprise insolvable lorsqu’il le juge le plus approprié. Les grands régimes multi-employeurs pour des industries similaires ou complémentaires ou les régimes parrainés conjointement sont de bons candidats pour de telles fusions.

Nous croyons que le Comité devrait examiner attentivement l’exemple réussi de Stelco et la disponibilité de solutions de rechange à une liquidation traditionnelle comme solution potentielle à un problème de financement – l’avantage du temps et d’une bonne gestion a permis de garantir la

⁶ FSRA/ARSF - [Quarterly Update on Estimated Solvency Funded Status of Defined Benefit Plans in Ontario; Mise à jour trimestrielle sur le niveau estimé de capitalisation de la solvabilité des régimes à prestations déterminées en Ontario](#)

promesse de pension. Nous pensons que cette approche peut être répétée. En effet, sur une période de temps raisonnable, un programme d'investissement diversifié avec un risque d'investissement modéré a de fortes chances d'atteindre un taux de rendement supérieur à celui des investissements à revenu fixe de haute qualité qui reflètent les portefeuilles des compagnies d'assurance qui soutiennent les promesses de rente viagère.

2) Tirer parti des récentes innovations du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a récemment fait de grandes avancées novatrices en matière de « décumulation » des pensions afin de permettre la conversion de l'épargne à cotisations définies en une rente viagère à paiements variables. Les rentes viagères différées à un âge avancé sont également disponibles afin de permettre aux retraités de bénéficier d'une sécurité de revenu de retraite à un âge avancé, au moment où ils en ont le plus besoin, mais à un coût inférieur à celui d'une rente traditionnelle. La *Loi de l'impôt sur le revenu* pourrait être modifiée pour permettre aux retraités des régimes de retraite d'entreprises insolubles de profiter de ces innovations afin de maximiser les fonds de retraite dont ils disposent.

Les retraités des régimes de retraite d'entreprises insolubles pourraient être habilités à changer la forme de leur pension, passant d'une pension viagère traditionnelle à prestations déterminées à un paiement forfaitaire afin d'acheter, avec un report d'impôt, une rente viagère à paiements variables ou une rente viagère différée à un âge avancé.

Le syndic de l'insolvabilité du régime de retraite (mentionné dans la solution de rechange 1) devrait également être habilité à négocier des accords de rente viagère à paiements variables de masse et à communiquer ces options de règlement privilégiées aux retraités et aux bénéficiaires ayant droit à des pensions différées. Un transfert direct pour les accords de rente viagère à paiements variables de masse devrait être possible sans déclencher d'imposition en raison des limites maximales de transfert en vertu de l'article 8517 du Règlement de l'impôt sur le revenu.

Les résultats obtenus avec une rente viagère à paiements variables ont le potentiel de reproduire substantiellement, sinon entièrement, la pension à prestations déterminées du participant. Nous demandons instamment au Comité de s'appuyer sur cette excellente innovation canadienne pour contribuer à la résolution de cet important problème.

3) Mise en commun des actifs et gestion des investissements

Une troisième solution, en complément ou en tant qu'option indépendante, pourrait consister à tirer parti des services de gestion d'actifs professionnels et très compétents disponibles au sein des régimes de retraite publics fédéraux existants pour utiliser non seulement leurs économies d'échelle en matière de gestion de fonds d'investissement, mais, pour ajouter à leur mandat, l'investissement des fonds de retraite d'entreprises insolubles. Nous pensons que cette initiative pourrait s'inscrire dans le cadre de l'établissement d'un gestionnaire d'actifs de pension fédérale de premier ordre, mais elle pourrait également produire un gestionnaire d'investissements alternatifs de qualité et à faible coût pour permettre la gestion des régimes de pension d'entreprise insolubles afin de respecter la promesse de pension. Un tel gestionnaire fédéral pourrait également gérer les actifs d'une rente viagère à paiements variables ou le gestionnaire d'actifs pour le fiduciaire spécial mentionné dans la solution de rechange 1.

Un exemple de gestion groupée par un tiers/fiduciaire existe au Québec. Depuis plus de 10 ans, la législation québécoise permet à Retraite Québec (anciennement Régie des Rentes du Québec) d'administrer les actifs des retraités après la liquidation de leur régime de retraite suite à la faillite de leur ancien employeur. L'expérience a montré que la plupart des retraités se retrouvent avec une pension plus élevée que celle qu'ils auraient reçue autrement. Ce type de solution, au niveau national, serait d'une grande utilité, notamment en combinaison avec toutes les solutions proposées que nous fournissons.

MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PROJET DE LOI C-228

Si le Comité devait néanmoins déterminer qu'une « priorité sur toutes les autres réclamations et garanties » est appropriée, l'ACARR exhorte le Comité à envisager d'apporter les modifications suivantes au projet de loi C-228 :

- Les employeurs ayant des régimes de retraite à prestations déterminées ont établi ces régimes avec un certain cadre législatif de référence. Si les normes minimales et les règles fiscales ont évolué au fil du temps, les changements ont été progressifs. Le projet de loi C-228 propose un changement massif de la nature de l'obligation que constitue un régime de retraite à prestations déterminées. Par pure équité, nous demandons instamment au Comité d'appliquer la « priorité sur toutes les autres réclamations et garanties » aux régimes de retraite établis *après* la date d'entrée en vigueur de la législation.
- Sinon, nous demandons instamment au Comité d'accorder aux employeurs un long délai pour s'adapter à la nouvelle réalité du parrainage des régimes de retraite à prestations déterminées. Si le régime de retraite à prestations déterminées doit être résilié pour permettre à l'employeur d'obtenir un financement et de poursuivre ses activités, la résiliation peut ne pas être possible dans un délai de 3 à 5 ans. L'employeur peut avoir besoin de plusieurs années pour financer tout déficit, renégocier toute convention collective, puis acheter des rentes (ce qui peut représenter un processus de 18 à 24 mois). Nous suggérons au Comité d'envisager un délai de mise en œuvre de 7 à 10 ans. Un délai plus long permettra également au marché des rentes au Canada d'absorber la demande résultant de la liquidation massive et de la sortie par les entreprises canadiennes des derniers régimes de retraite à prestations déterminées.
- Afin de rendre la priorité sur toutes les autres réclamations et garanties évaluables du point de vue du risque de prêt, nous demandons instamment au Comité d'envisager un plafond par membre pour le montant de la priorité sur toutes les autres réclamations et garanties, semblable dans sa conception et son ampleur à celui qui s'applique aux salaires impayés (2 000 \$)⁷.
- Les employés pourraient recevoir un paiement unique d'un montant équivalent à 7 fois le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* (8 117,34 \$ pour 2022)⁸.
- Nous suggérons également que la priorité sur toutes les autres réclamations et garanties ne s'applique pas aux régimes qui sont entièrement financés conformément au financement cible prévu par la norme minimale qui s'applique. Par exemple, l'Assemblée législative de l'Ontario a déterminé que le financement à 85 % sur une base de solvabilité est suffisant pour un régime de retraite

⁷ Paragraphe 81.3(1) – [Bankruptcy and Insolvency Act; Loi sur la faillite et l'insolvabilité](#)

⁸ [Wage Earner Protection Program; Programme de protection des salariés pour un employé](#)

permanent; que le capital de l'employeur au-delà du financement à 85 % peut être mieux déployé ailleurs dans l'entreprise. Le fait que le gouvernement fédéral impose une priorité sur toutes les autres réclamations et garanties pour assurer un financement à 100 % saperait la décision politique délibérée prise par l'Ontario. Par conséquent, la priorité sur toutes les autres réclamations et garanties pour un régime de retraite agréé de l'Ontario ne devrait s'appliquer qu'au seuil de solvabilité de 85 %.

PROBLÈMES TECHNIQUES AVEC LE PROJET DE LOI C-228

Nous ne croyons pas que le projet de loi C-228 devrait être adopté, car les modifications législatives proposées dans le projet de loi C-228 le rendent inapplicable et impossible à mettre en œuvre dans le contexte des cadres législatifs existants en matière de retraite et d'insolvabilité. Si le projet de loi C-228 est adopté tel quel, de précieux dollars dans une procédure d'insolvabilité seront gaspillés pour plaider les effets précis des changements apportés par le projet de loi C-228. Nous constatons les problèmes techniques suivants avec le projet de loi C-228 qui rendent son interprétation et son application difficiles ou impossibles :

Modifications de la LFI et de la LACC

- Le montant qui fait l'objet d'une priorité en vertu de la LFI n'est pas clair et ne répond pas à l'objectif du projet de loi tel que nous le comprenons. Si l'objectif est de garantir le paiement intégral des pensions, le montant auquel il faut accorder une priorité sur toutes les autres réclamations et garanties devrait être le montant de tout déficit existant dans un régime liquidé, afin de couvrir le déficit entre ce que le fournisseur de rentes facture pour convertir le régime en rente et les fonds disponibles dans le régime, après le transfert de toute somme forfaitaire par les membres qui le choisissent. Tout autre montant pourrait être trop ou trop peu élevé et serait basé sur une évaluation actuarielle ponctuelle qui deviendrait obsolète au fur et à mesure que le processus de liquidation du régime se déroule.
- Il n'est pas clair si et comment les montants payables par le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) de l'Ontario sont pris en compte dans le montant auquel il faut accorder une priorité sur toutes les autres réclamations et garanties.
- Le type de régime qui est soumis à la priorité sur toutes les autres réclamations et garanties n'est pas clair. La LNPP prévoit des régimes à prestations déterminées, à cotisations déterminées et à cotisations négociées (RCN). Au Canada, il existe également des régimes multi-employeurs qui peuvent ne pas correspondre à la définition d'un RCN, ainsi que des régimes à prestations cibles et à risque partagé. Il n'est pas clair comment ces régimes sont affectés par le projet de loi C-228 ou pourquoi les régimes à cotisations déterminées, à cotisations négociées, à prestations cibles ou à risque partagé seraient inclus dans une telle législation étant donné qu'ils ne garantissent aucun résultat particulier en matière de pension.
- De nombreuses juridictions au Canada n'exigent pas que les employeurs financent sur une base de liquidation (p. ex. Québec) ou n'exigent pas un financement de solvabilité à 100 % (p. ex. Ontario, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick). Pour les régimes soumis à ces juridictions, il

n'est pas clair quel montant serait soumis à une priorité sur toutes les autres réclamations et garanties.

Modifications de la LNPP

- Nous ne comprenons pas la référence à l'« assurance ». Actuellement, les employeurs disposant d'un crédit disponible ont le droit d'apporter une lettre de crédit d'une valeur nominale égale aux cotisations dues, jusqu'à une certaine limite. Si l'intention est de permettre également aux cautionnements émis par une compagnie d'assurance de remplacer une lettre de crédit, nous sommes généralement en faveur de cette mesure, mais nous suggérons qu'elle soit claire dans son intention et qu'elle comprenne des paramètres réglementaires similaires aux dispositions relatives aux lettres de crédit actuellement dans les règlements de la LNPP concernant l'émetteur et les conditions du cautionnement. Si un autre résultat est visé, nous suggérons de le préciser.
- La LNPP permet au surintendant des institutions financières de consentir à des modifications au régime qui réduisent les prestations accumulées. Il n'est pas clair comment ce pouvoir réglementaire est censé interagir avec le projet de loi C-228. Si le surintendant devait accepter une telle réduction dans le cadre d'une restructuration du passif du régime de retraite, le projet de loi C-228 pourrait avoir pour conséquence involontaire d'imposer une priorité sur toutes les autres réclamations et garanties sur un montant qui n'a plus à être payé. De plus, les règlements de la LNPP prévoient également un plan de sauvetage des régimes en difficulté que le projet de loi C-228 rendrait sans doute sans objet.

CONCLUSION

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nos membres sont des personnes qui travaillent réellement dans le secteur des revenus de retraite et qui soutiennent les participants au régime sur une base quotidienne. L'ACARR offre régulièrement son expertise aux gouvernements fédéral et provinciaux et à leurs organismes de réglementation, et nous sommes conscients de l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les promoteurs et administrateurs de régimes de retraite ainsi que les participants et retraités au Canada.

Nos membres s'engagent à tenir la promesse de retraite pour des millions de participants inscrits aux régimes de retraite qu'ils gèrent. Les implications et les nombreux aspects du projet de loi C-228 que nous avons relevés ne sont pas des résultats imaginaires – nous avons vu le déclin dramatique de la disponibilité des régimes à prestations déterminées du secteur privé au cours de la dernière décennie en raison des changements comptables et de l'impact de la volatilité des fonds de solvabilité et nous croyons que le projet de loi C-228 exacerbera ce déclin à des niveaux critiques et rendra le rétablissement des régimes à prestations déterminées du secteur privé au Canada presque impossible.

Il est frappant de constater qu'aucun autre pays de l'OCDE n'a adopté une approche de « priorité sur toutes les autres réclamations et garanties » pour les déficits des retraites⁹, en grande partie à cause des problèmes que nous avons cernés – ce seul fait devrait faire réfléchir le Comité.

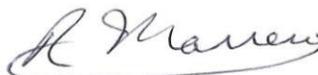
S'il est adopté, l'ACARR croit que le projet de loi C-228 causerait un préjudice net aux participants aux régimes à prestations déterminées canadiens. Notre mémoire ne fait qu'effleurer les répercussions potentiellement profondes du projet de loi C-228. Si la sécurité du revenu de retraite est effectivement une priorité pour le Comité permanent des finances et pour tous les parlementaires, l'ACARR demande instamment que le projet de loi C-228 dans sa forme actuelle soit abandonné en faveur de la poursuite d'une politique adaptée et novatrice qui ne risque pas de causer des dommages collatéraux au système de retraite et à l'économie.

Les modifications apportées aux lois relatives aux régimes de pension et à l'insolvabilité sont techniques et complexes – elles peuvent avoir des répercussions importantes sur la compétitivité des entreprises et ont des effets de grande portée pour les retraités actuels et futurs au Canada. La sécurité des revenus de retraite est trop importante, et les lois relatives aux régimes de pension et à l'insolvabilité sont beaucoup trop techniques pour faire autre chose que d'adopter une approche globale et consolidée des solutions pour la sécurité des pensions. En tant que représentante de l'industrie du revenu de retraite, l'ACARR peut fournir l'expertise nécessaire à l'élaboration de solutions de sécurité des pensions qui ne perturbent pas les régimes de retraite actuels et futurs, qui fournissent une base pour une plus grande disponibilité des pensions et qui s'alignent sur la grande majorité des régimes financiers actuellement en place.

Nous vous remercions de votre attention et nous nous ferons un plaisir de vous aider.



Todd Saulnier
Président du conseil d'administration
ACARR
Association canadienne des
administrateurs de régimes de retraite



Ric Marrero
Président-directeur général
ACARR
Association canadienne des
administrateurs de régimes de retraite

c. c. :

Membres du Comité permanent des finances de la Chambre des communes
L'honorable Chrystia Freeland, députée, ministre des Finances, vice-première ministre
L'honorable François-Philippe Champagne, député, ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie

Annexe 1 (ci-jointe) – Liste des ressources

⁹ Secunda, Paul M., « [An Analysis of the Treatment of Employee Pension and Wage Claims in Insolvency and Under Guarantee Schemes in OECD Countries: Comparative Law Lessons for Detroit and the United States](#) » (2014). Publications de la faculté. 651.

ANNEXE 1 – Liste des ressources

- 1) Renseignements sur l'ACARR
 - [Conseil d'administration](#)
 - [Soumissions de représentation et publications](#)
 - [Conseil fédéral](#)
 - [Promoteurs du Programme de leadership](#)

- 2) Références mentionnées dans le présent mémoire de l'ACARR au Comité permanent des finances :
 - [Indice mondial Mercer CFA Institute 2022 sur les systèmes de retraite](#)
 - [The Value of a Good Pension: How to improve the efficiency of retirement savings in Canada](#)
 - [Pension System's Divestment of Canadian Equities. The Policy Implications for Canada; Les caisses de retraite se départissent des actions canadiennes. Répercussions sur la politique canadienne](#)
 - [ARSF/FSRA – Quarterly Update on Estimated Solvency Funded Status of Defined Benefit Plans in Ontario; Mise à jour trimestrielle sur le niveau estimé de capitalisation de la solvabilité des régimes à prestations déterminées en Ontario](#)
 - [Paragraphe 81.3\(1\) – Bankruptcy and Insolvency Act; Loi sur la faillite et l'insolvabilité](#)
 - [Wage Earner Protection Program; Programme de protection des salariés pour un employé](#)
 - [Secunda, Paul M., « An Analysis of the Treatment of Employee Pension and Wage Claims in Insolvency and Under Guarantee Schemes in OECD Countries: Comparative Law Lessons for Detroit and the United States » \(2014\). Publications de membres du corps professoral. 651.](#)

- 3) [Canadian Association of Pension Supervisory Authorities; Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite](#)

- 4) [Statistics Canada - Registered Pension Plans \(RPPs\), active members and market value of assets by contributory status; Régimes de pension agréés \(RPA\), adhérents actifs et valeur marchande de l'actif, l'état contributif du régime](#)

- 5) [Sun Life Designed for Savings 2021; Sun Life - Objectif épargne 2021](#)

- 6) [OECD - Pensions at a Glance 2021; Panorama des pensions 2021](#)