



[VERSION FRANÇAISE NON OFFICIELLE]

Le 6 septembre 2022

Secrétariat de l'ACOR
5160, rue Yonge, 16^e étage
Toronto, ON M2N 6L9
Par courriel : capasa-acor@fsrao.ca

À qui de droit :

REF : Ligne directrice n° 3 de l'ACOR - Lignes directrices pour les régimes de capitalisation

L'ACARR représente des promoteurs, des administrateurs et des fiduciaires de régimes, de concert avec leurs fournisseurs de services. Nos membres gèrent des régimes de revenu de retraite qui bénéficient à des millions de participants et comprennent des régimes de toutes tailles et de tous types.

Nous apprécions l'occasion qui nous est donnée de commenter le projet de lignes directrices. Beaucoup de choses ont changé au cours des presque vingt ans qui se sont écoulés depuis la publication des Lignes directrices pour les régimes de capitalisation en 2004 (les « Lignes directrices de 2004 »). Nous nous réjouissons de leur modernisation et de leur mise à jour. Toutefois, nous sommes surpris par le grand nombre des changements apportés **après** les travaux approfondis du groupe de travail de l'industrie auquel nous avons participé.

Le projet de lignes directrices modifie l'équilibre qui existe dans les Lignes directrices de 2004 d'une manière qui fera hésiter de nombreux employeurs à établir ou à maintenir des régimes de capitalisation qui ne sont pas des régimes de retraite à cotisations déterminées (CD). Nous craignons que si l'ACOR finalise le projet de lignes directrices dans sa forme actuelle, même les promoteurs de régimes de retraite CD pourraient repenser ces régimes.

Le promoteur de régime de capitalisation en tant que fiduciaire

Selon notre compréhension des Lignes directrices de 2004, elles opérationnalisent les obligations de l'administrateur d'un régime de retraite CD et les appliquent à tous les régimes de capitalisation, qu'il s'agisse ou non d'un régime de retraite CD. L'actuel projet de lignes directrices va plus loin et qualifie le promoteur de fiduciaire. L'administrateur d'un régime de retraite est assujéti à une norme de diligence prévue par la loi en ce qui concerne l'administration et les placements du régime ; certaines lois, mais pas toutes, qualifient l'administrateur de fiduciaire. Dans certains cas, les tribunaux ont considéré les obligations de l'administrateur dans une perspective fiduciaire.

Bien que la législation sur les normes de pension impose une norme de diligence qui découle du droit applicable aux fiduciaires, nous croyons qu'il faut faire preuve d'une grande prudence en qualifiant tous les promoteurs de régimes de capitalisation de fiduciaires. Plusieurs raisons justifient cette prudence.

Premièrement, même pour les régimes de retraite, le cadre juridique fait une distinction entre l'employeur non fiduciaire et l'administrateur fiduciaire. Selon notre compréhension, le projet de lignes directrices caractériserait toutes les actions des promoteurs de régimes de capitalisation comme étant assujetties à une obligation fiduciaire.

Nous n'avons connaissance d'aucune décision judiciaire qui aurait un tel effet ; de même, nous n'avons connaissance d'aucune décision judiciaire énonçant certains des facteurs du paragraphe 1.3.1.¹

Deuxièmement, les régimes de capitalisation sont conceptuellement similaires, mais leurs fondements juridiques diffèrent considérablement. Les organismes de réglementation des régimes de retraite au sein de l'ACOR n'ont pas compétence au-delà des régimes de retraite, un point que les tribunaux ont confirmé. La compétence de l'Agence du revenu du Canada ne s'étend pas à l'obligation fiduciaire. Bien que des conseils soient appréciés, l'ACOR n'est pas en mesure de déterminer qui est ou n'est pas un fiduciaire, car la détermination de l'existence d'une relation fiduciaire est un test juridique qui relève exclusivement des tribunaux.

Troisièmement, l'ACOR peut obtenir les mêmes résultats sans qualifier les promoteurs de fiduciaires. Il est concevable qu'un promoteur puisse avoir toutes les obligations décrites dans le projet de lignes directrices sans pour autant être un fiduciaire mais en étant plutôt assujetti à une norme de diligence élevée qui pourrait être déterminée par les tribunaux.

Fiduciaire versus protection du consommateur

Bien que le projet de lignes directrices affirme que le promoteur est un fiduciaire, il semble néanmoins fortement inspiré par un modèle de protection du consommateur. Nous sommes obligés de nous demander lequel des deux modèles - fiduciaire ou protection du consommateur - devrait constituer la base des lignes directrices. Étant donné que ce sont les tribunaux qui déterminent le statut de fiduciaire, il serait préférable que le projet de lignes directrices soit fondé sur un modèle de protection du consommateur et qu'il laisse les questions d'obligation fiduciaire aux tribunaux.

Promoteur de régime versus fournisseur de services

Le projet de lignes directrices attribue pratiquement toutes les obligations de conformité au promoteur du régime. Ce faisant, les lignes directrices suivent le modèle de la législation sur les normes de pension avec son concept intégré d'un administrateur qui peut ou non déléguer ses obligations aux fournisseurs de services.

En pratique, quelques grands promoteurs de régimes de capitalisation sont en mesure d'exploiter leur régime sans recourir à des fournisseurs de services externes. Mais ce modèle issu du domaine des

¹ Les divers facteurs notés sont : « i. si les participants cotisent au régime ou pas; ii. si les entités qui détiennent les cotisations (ainsi que tout revenu de placement) sont établies par le promoteur du régime; iii. le pouvoir discrétionnaire des promoteurs de prendre des décisions au nom des participants (y compris la gamme des placements qui seront offerts et le montant des frais qui seront assumés par les participants), ainsi que les répercussions financières de ces décisions sur les participants; iv. le déséquilibre entre les promoteurs des régimes et les participants concernant leur capacité à négocier des modalités avec les fournisseurs de services et à obtenir de l'information de ces fournisseurs; v. les divers niveaux de connaissances financières parmi les participants au régime; vi. la mesure selon laquelle les participants se fient aux promoteurs et s'attendent à pouvoir leur faire confiance (souvent en vertu de la relation d'emploi). »

régimes de retraite offrant des rentes ne doit pas nécessairement être le modèle des régimes de capitalisation. La grande majorité des promoteurs de régimes de capitalisation s'appuient fortement sur le fournisseur de services et, dans bien des cas, ce fournisseur conseille le promoteur du régime. Pour ces régimes, le modèle est un triangle à trois pointes entre le promoteur, le fournisseur de services et le consultant. À l'intérieur de ce triangle, il est important de noter que, fondamentalement, le promoteur fait certains choix de conception, mais le régime de capitalisation est exploité par le fournisseur de services avec l'aide du promoteur. Le rôle du fournisseur de services s'apparente davantage à celui de l'administrateur d'un régime de retraite interentreprises. À ce titre, à l'exception des promoteurs de régimes de capitalisation géants qui peuvent (et qui décident ou non de le faire) exploiter leurs régimes de capitalisation sans aide externe, nous nous demandons si certaines des directives à l'intention des promoteurs de régimes ne seraient pas plutôt destinées aux seuls fournisseurs de services. Ce point est d'autant plus pressant que le choix est relativement restreint parmi les fournisseurs de services et que leurs activités sont consolidées, ce qui fait que de nombreux promoteurs de régimes de capitalisation ont peu de pouvoir de négociation avec un fournisseur.

L'alinéa iv. du paragraphe 1.3.1 fait référence à un déséquilibre entre les promoteurs des régimes et les participants en ce qui a trait à leur capacité à négocier des modalités avec les fournisseurs de services et à obtenir de l'information de leur part. Cela n'est pas toujours vrai. De nombreux fournisseurs de services ont un produit fixe qu'ils offrent sur le marché. Ces produits permettent aux petits employeurs d'offrir un régime de capitalisation à leurs employés, sans lequel ils ne seraient pas en mesure de le faire. Il y a peu de différence entre la capacité du promoteur et celle du participant à négocier et à accéder à l'information.

Cette section suggère également que le promoteur du régime de capitalisation « devrait continuellement contribuer à favoriser l'atteinte des résultats attendus pour les participants. » Si la seule activité du promoteur consiste à exploiter le régime de capitalisation, nous sommes d'accord. Mais un tel promoteur est rare. Pour tous les autres employeurs, il est important de reconnaître qu'un engagement continu n'est pas possible. C'est pour cette raison que les employeurs engagent des fournisseurs de services et des consultants ; l'engagement - mais pas l'engagement continu - leur incombe. De même, la partie 3 fait référence à « l'éducation continue des membres ». Il serait utile que l'ACOR précise ce qu'elle considère comme des exemples acceptables de formation continue des membres et d'engagement continu, en gardant à l'esprit que les régimes de capitalisation sont des arrangements volontaires parrainés par l'employeur pour les employés. L'ACOR pourrait également souhaiter tenir compte des diverses façons dont la formation des participants peut être offerte (p. ex., virtuellement, en personne, par écrit).

Le paragraphe 1.3.2 stipule que les fournisseurs de services doivent suivre les lignes directrices. Il nous semble important que les fournisseurs de services soient liés aux lignes directrices dans la même mesure que les promoteurs. Toutefois, il n'est pas clair si l'ACOR suggère que les fournisseurs de services devraient suivre les lignes directrices indépendamment de toute obligation légale ou contractuelle de le faire. Bien que les lignes directrices de l'ACOR puissent s'appliquer aux fournisseurs de services, ces derniers devront toujours respecter les exigences légales applicables. Ces exigences peuvent être incorporées explicitement ou implicitement dans les ententes de services négociées entre les fournisseurs de services et les promoteurs des régimes de capitalisation.

Dans la même veine, il n'est pas clair si un promoteur est responsable de la surveillance des obligations extracontractuelles du fournisseur de services. De nombreux promoteurs de régimes ne seraient pas en mesure de le faire, de sorte que toute exigence à cet égard aurait pour effet de dissuader les employeurs d'offrir des régimes de capitalisation. Le fardeau réglementaire que représente le fait d'être promoteur de régime inciterait l'employeur à augmenter la rémunération des employés et à laisser ces derniers épargner et investir comme bon leur semble.

Gouvernance

Le paragraphe 2.1.2 mentionne que le promoteur doit établir un cadre de gouvernance des risques et un mécanisme de règlement des différends. Nous aimerions que l'ACOR développe son point de vue sur ces éléments, car la gestion des risques est inhérente à la sélection des fonds, mais le genre de questions qui pourraient faire l'objet d'un différend dans un régime de capitalisation (comme le fait qu'un participant ait adhéré ou non ou qu'il ait choisi un taux de cotisation particulier) est beaucoup plus simple que dans les régimes de retraite à prestations déterminées. L'ACOR pourrait également vouloir tenir compte des provinces qui pourraient exiger que les régimes de retraite à cotisations déterminées aient des politiques de gouvernance, car les cadres de gouvernance devraient alors être conformes à ces exigences.

Les exigences décrites au paragraphe 2.1.2 pourraient amener les petits promoteurs à repenser leur offre de régimes de capitalisation et décourager l'établissement de nouveaux régimes de capitalisation en raison des coûts et du fardeau supplémentaire. L'ACOR pourrait vouloir reconsidérer les exigences de cette section ou adopter un libellé qui tient compte de la taille et de la complexité du régime de capitalisation afin de réduire le fardeau des petits régimes.

Il faudrait également envisager l'établissement d'un cadre de gouvernance pour les petits promoteurs de régimes, car le cadre tel qu'il est présenté pourrait être trop lourd et décourager les promoteurs de régimes d'offrir un régime de capitalisation.

Mécanismes automatiques

Nous sommes intéressés à en savoir plus sur le point de vue de l'ACOR concernant les choix par défaut à la cessation d'emploi et à la retraite - en particulier, ce qu'elle considère comme des choix par défaut appropriés ou les facteurs qui détermineraient des choix par défaut appropriés.

Le paragraphe 2.1.3 fait référence à la majoration automatique des cotisations des participants, mais ne fait pas référence aux cotisations automatiques. Nous comprenons que le groupe de travail de l'industrie a proposé des taux de cotisation automatiques menant à un taux de cotisation par défaut plus élevé, sous réserve du droit du participant de choisir un taux de cotisation inférieur. Compte tenu de la recherche concernant le succès et les résultats positifs découlant des taux de cotisation par défaut bien réfléchis, nous croyons que l'ACOR devrait confirmer l'acceptabilité des taux de cotisation automatiques et, en fait, les encourager.

Tenue et conservation des dossiers

Les dossiers sont un autre domaine dans lequel les régimes de capitalisation diffèrent fondamentalement des régimes de retraite. Dans bien des cas, les dossiers relatifs aux régimes de capitalisation sont créés et détenus par le fournisseur de services dès le départ. Certains fournisseurs de services adoptent la position selon laquelle, même si les dossiers sont créés sur délégation du promoteur

du régime, ils ne lui appartiennent pas et ne doivent pas être mis à sa disposition de façon générale ; le promoteur peut plutôt demander un élément d'information particulier. Ce modèle présente diverses difficultés, notamment le calendrier de conservation des dossiers du fournisseur de services et sa volonté de mettre les dossiers à la disposition du promoteur ou d'un fournisseur de services de remplacement à la fin du calendrier de conservation du fournisseur. Étant donné que les régimes de capitalisation présentent une plus grande uniformité d'un régime à l'autre que les autres types de régimes de retraite, nous croyons qu'il serait approprié pour l'ACOR d'identifier les dossiers qui, selon elle, devraient être conservés, et que l'entité qui les conserve devrait être déterminée par celle qui les crée, avec d'autres observations de l'ACOR quant à la durée de leur conservation et aux personnes qui devraient y avoir accès.

Aussi, il est important de noter que les participants ont un rôle à jouer concernant l'exactitude des dossiers. Le projet de lignes directrices devrait être révisé pour préciser que les participants sont tenus d'informer le promoteur du régime et le fournisseur de services des erreurs de communication, et d'aviser lorsque leurs renseignements personnels changent, comme le prévoit la ligne directrice numéro 8.

Frais et dépenses

Le projet de lignes directrices indique que la divulgation des frais devrait inclure l'impact des frais sur le solde des comptes et le revenu de retraite potentiel (p. ex., section 3.4). La littérature académique montre que, toutes choses étant égales par ailleurs, des frais moins élevés signifient des rendements plus élevés. Mais cette affirmation ne dit pas tout.

Investir n'est jamais gratuit ; même les firmes d'investissement les moins chers sont soumis à divers frais et dépenses. Ce qui est parfois annoncé comme un investissement "gratuit" comporte de nombreux coûts cachés qui ne sont pas expliqués à l'utilisateur. Certains frais réduits sont assortis d'autres risques, comme les risques de prêt de titres, auquel cas la question pertinente est de savoir si le "propriétaire" est informé ou conscient du prêt de titres et s'il bénéficie d'une manière quelconque aux revenus associés à cette prise de risque.

La plupart des frais dans les régimes de capitalisation sont regroupés dans une certaine mesure. Comme l'ACOR l'a reconnu, l'engagement des participants est très important pour le succès d'un régime. Une partie de cet engagement dépend du fournisseur de services, par exemple, si son site Web est facile à utiliser, si les outils sont intuitifs et offrent des illustrations et des résultats utiles, si l'on répond rapidement au téléphone, etc. Le développement et le maintien de cet engagement coûtent de l'argent, et le fournisseur compte à juste titre sur les frais pour récupérer les coûts connexes et réaliser un bénéfice raisonnable.

La divulgation obligatoire qui détaille chaque type de frais dans la section 3.4 pourrait être trop exigeante. À notre avis, à l'exception des frais pour les transactions propres, il serait préférable que tous les frais soient déclarés aux membres sous la forme d'un montant ou d'un pourcentage unique sur une base groupée. Les composantes de l'ensemble doivent être présentées et expliquées, mais elles ne doivent pas être au cœur de la divulgation. À l'inverse, la ventilation de ces frais est importante pour le promoteur afin qu'il comprenne ce qu'il accepte et ce qu'il demande aux participants de payer.

Tout au long du projet de lignes directrices, l'ACOR se concentre sur la question de savoir si les frais sont assortis d'avantages tangibles justifiables pour les participants. Nous pensons que l'examen des services fournis en contrepartie des frais est approprié. Mais la signification des "avantages tangibles" n'est pas claire, d'autant plus qu'il n'est pas possible pour tout promoteur d'examiner continuellement les offres des fournisseurs de services possibles. Nous sommes intéressés par le point de vue de l'ACOR sur les paramètres pertinents. Par exemple, l'analyse comparative des frais devrait-elle se faire par rapport à des régimes ayant un nombre de participants et un actif similaire, par rapport aux frais les plus bas offerts par le fournisseur, par rapport aux frais les plus bas pour ce produit sur le marché, par rapport aux frais de détail pour des produits similaires, etc.

Outils de prise de décision et conseils en investissement

Les outils et les conseils en investissement sont deux autres domaines dans lesquels une grande partie du travail est effectuée par les prestataires de services. Les calculateurs et les outils de projection sont particulièrement intéressants. Un promoteur de régime qui fait appel au même fournisseur de services depuis longtemps se retrouve inévitablement entre les mains de ce dernier, qui ajoute de nouveaux calculateurs et outils de projection. Peu de promoteurs sont en mesure d'évaluer la pertinence des hypothèses ou de les réviser. Nous convenons que les hypothèses doivent être divulguées et qu'il faut préciser que différentes hypothèses auront une incidence sur les résultats. En effet, une certaine analyse de sensibilité pourrait être utile, comme l'impact d'un changement de 1 % dans le rendement des placements. De même, les promoteurs ne peuvent pas évaluer la qualité des modèles de répartition de l'actif ou de planification financière. Le fardeau de l'évaluation de ces outils est placé sur la mauvaise entité.

La section 6.3 indique que les promoteurs de régimes de capitalisation devraient examiner périodiquement le rendement de ses fournisseurs de services, y compris ceux chargés de la planification financière ou qui fournissent des conseils en placement. Cette section pourrait être interprétée comme ne s'appliquant qu'à l'entité responsable de la tenue de dossiers. Nous croyons que les exigences de cette section devraient s'appliquer à tous les intermédiaires qui fournissent un soutien au régime puisque les participants peuvent payer des frais pour leurs services.

Communications régulières avec les participants aux régimes de capitalisation

Certains des renseignements que vous indiquez à la partie 5 devant être inclus dans les relevés des participants ne se prêtent pas à votre description d'un « contenu clair résumé à la première page ». En particulier, il serait peut-être trop ambitieux de faire entrer tous les points iii. à vi. et ix. dans les relevés périodiques. Nous croyons qu'une grande partie de ces informations est mieux formulée dans d'autres communications aux participants ou dans des informations disponibles à la demande des participants.

En ce qui concerne les avis sur les changements importants du paragraphe 5.2.2, nous convenons que les changements touchant les options de placement devraient généralement être communiqués à l'avance. Toutefois, ce n'est pas le cas pour tous les autres changements, et nous mettons en garde contre une déclaration générale qui serait plus stricte que les exigences légales concernant les modifications des régimes de retraite dans certaines juridictions.

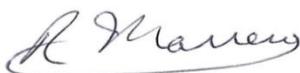
Décaissement

L'examen du présent projet de lignes directrices a présenté des occasions de souligner l'importance du décaissement et nous suggérons fortement que cela soit intégré. Par exemple, au paragraphe 3.1.2, qui décrit les responsabilités des participants, l'ACOR pourrait inclure les responsabilités relatives au choix des options appropriées à la cessation d'emploi ou à la retraite. En outre, la section 6.1 indique que le promoteur peut revoir périodiquement le régime de capitalisation et ses caractéristiques pour s'assurer qu'ils répondent au but et aux objectifs du régime. L'ACOR pourrait mentionner le décaissement dans cette section afin de s'assurer que les options de décaissement sont prises en compte lorsque les promoteurs de régimes de capitalisation examinent et évaluent le caractère approprié des caractéristiques du régime.

Nous croyons que la référence à « l'obligation de diligence » à la section 7.1 devrait être supprimée, car l'ACOR ne peut établir une obligation de diligence. De plus, la référence à une norme de diligence pourrait amener les promoteurs de régimes à reconsidérer s'ils offrent des options de décaissement.

Nous vous remercions d'avoir pris en considération nos commentaires et nous restons à votre disposition si nous pouvons vous aider davantage.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.



Ric Marrero

Chef de la direction

ACARR (Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite)