

**Mémoire de  
l'Institut canadien des actuaires  
à la  
Commission d'experts en régimes  
de retraite de l'Ontario**

**Octobre 2007**

Document 207097

*This document is available in English*

*© 2007 Institut canadien des actuaires*

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires  
à la  
Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario**

## Préface

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de répondre à l'invitation lancée par la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario (la Commission) de présenter des mémoires par écrit et d'aider la Commission à formuler des recommandations à l'intention du ministre des Finances au sujet de la réglementation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario. L'ICA établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance à l'intention des actuaires et tous ces éléments respectent les normes de pratique de la profession et appuient le principe directeur n° 1 selon lequel l'intérêt public est primordial. L'ICA aide aussi le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant au Canada, y compris celles régissant l'évaluation actuarielle des régimes de retraite.

L'ICA passe actuellement en revue certaines des normes relatives aux régimes de retraite à prestations déterminées. En particulier, le Conseil des normes actuarielles élabore de nouvelles normes de pratique aux fins du provisionnement des régimes de retraite et de la détermination de la valeur actualisée d'une prestation de retraite.



**Les Canadiens n'économisent pas suffisamment en prévision de leur retraite.** Le tiers des Canadiens n'a mis aucun argent de côté pour la retraite et une bonne partie des deux autres tiers n'économise pas suffisamment pour financer une retraite indépendante. En outre, le régime à prestations déterminées, un élément important du système canadien de retraite et un véhicule très efficace de sécurité du revenu de retraite, est en déclin. *De toute évidence, il faut instaurer des mesures de politique publique pour corriger cette tendance.*

**Les actuaires s'inquiètent de ce que les Canadiens pourraient ne plus pouvoir participer à des régimes de retraite à prestations déterminées à titre de solution de rechange viable pour accumuler un revenu de retraite.** Le Canada jouit d'un des meilleurs systèmes de pension au monde, mais en raison de l'érosion progressive des régimes de retraite à prestations déterminées, 21 pour cent seulement des travailleurs du secteur privé sont encore protégés par de tels régimes. *Il faut de toute urgence prendre des mesures pour sauvegarder cet élément essentiel de notre système de pension.*

**Les régimes à prestations déterminées sont dans l'intérêt des Canadiens.** Dans notre mémoire, nous expliquons pourquoi il en est ainsi et nous indiquons quels facteurs ont contribué à saper cet élément essentiel de notre système général de pension.

**La sécurité des prestations passe par un provisionnement solide.** La principale question consiste à concilier les enjeux connexes de la sécurité des prestations et de l'équité du provisionnement. Les actuaires comprennent toutes les perspectives du système de pension – participant (employé), répondant (habituellement l'employeur), législateur et organisme de réglementation.

**Le régime actuel décourage les promoteurs de régimes d'adopter des niveaux de provisionnement supérieurs, ce qui pourrait compromettre la protection des prestations pour les participants.** L'incertitude quant à la propriété et l'utilisation des excédents de nombreux régimes à prestations déterminées en est la cause principale. Un promoteur qui verse des cotisations supplémentaires au régime pour en améliorer la solvabilité quand le rendement des placements est faible peut estimer que ces cotisations supplémentaires antérieures deviennent inutiles quand le milieu des placements prend du mieux. Les surplus résultant de ces cotisations supplémentaires peuvent néanmoins être réclamés par les participants au régime en cas de liquidation partielle ou totale. Les promoteurs jugent que cette situation est injuste à leur égard et ne sont pas disposés à provisionner les régimes à un niveau plus élevé que le minimum. Cela a pour effet de réduire la capacité des régimes de résister à des conditions économiques difficiles et de diminuer la protection des prestations des participants. En outre, cela peut même provoquer la liquidation de certains régimes. *Il faudrait adopter une loi pour supprimer ces mesures dissuasives.*

### Résumé

**Le déclin des régimes de retraite à prestations déterminées menace la santé financière courante et future des Ontariens déjà retraités et des Ontariens qui prennent leur retraite.** Aider les Ontariens à se constituer un revenu de retraite adéquat de manière optimale est un enjeu critique de politique publique. Compte tenu du fait que les régimes à prestations déterminées jouent un rôle important dans la prestation du revenu de retraite aux Ontariens, il convient de modifier le système de retraite pour faciliter le maintien des régimes déjà en place et encourager une portée accrue de ces régimes.

À notre avis, le gouvernement devrait procéder comme suit.

- **Autoriser le recours à un fonds de sécurité de retraite.** Le fonds de sécurité de retraite compléterait la caisse de retraite régulière, mais en serait distinct, et il serait utilisé pour relever les niveaux de provisionnement et rehausser la sécurité des prestations. Si les cotisations déductibles d'impôt versées au fonds de sécurité de retraite sont par la suite jugées inutiles pour financer les prestations, elles seraient remises au promoteur.
- **Obliger tous les régimes de retraite à prestations déterminées à établir et maintenir une marge de solvabilité cible pour améliorer la sécurité des prestations.** Le niveau de la marge de solvabilité cible serait fonction des risques avec lesquels doit composer le régime. Les promoteurs des régimes seraient tenus de continuer à verser les cotisations se rapportant au service courant, même si les actifs du régime sont supérieurs aux passifs de solvabilité, tant et aussi longtemps que l'actif du régime est inférieur à la somme des passifs de solvabilité et à la marge de solvabilité cible.
- **Adopter une loi souple et fondée sur des principes pour encourager de nouvelles façons de concevoir les régimes et les mécanismes de provisionnement et promouvoir la croissance des régimes de retraite à prestations déterminées.** De nouveau, la loi habilitante doit être souple pour permettre des mesures innovatrices, par exemple, le recours à des fonds de sécurité de retraite et à des lettres de crédit.

- **Adopter une loi qui autorise le recours à des lettres de crédit aux fins des paiements d'amortissement de solvabilité.** Le fait de permettre le recours à des lettres de crédit à cette fin donnerait aux promoteurs une plus grande marge de manœuvre sans diminuer la sécurité des prestations des participants. Les lettres de crédit pourraient être détenues en tant qu'actif dans le fonds de sécurité de retraite.
- **Modifier la façon de traiter la liquidation des régimes de retraite pour régler les difficultés pratiques découlant de l'application des exigences en matière d'évaluation de solvabilité.** Le marché des rentes au Canada n'est pas suffisamment grand pour traiter les constitutions ponctuelles importantes de rentes et il est difficile d'acheter certains types de rente (p. ex., rentes indexées). Par conséquent, les liquidations, le cas échéant, seront probablement échelonnées sur de longues périodes, ce qui expose le régime à un risque de marché supplémentaire. Pourtant, les évaluations de solvabilité doivent mesurer les passifs en vertu du scénario irréaliste que toutes les obligations sont acquittées en même temps. Il faudrait envisager la possibilité de permettre d'avoir recours à d'autres méthodes pour régler les obligations du régime en cas de liquidation.
- **Exiger des évaluations actuarielles annuelles des régimes dont le ratio de solvabilité est inférieur à 100 pour cent.** Les régimes dont le ratio de solvabilité est supérieur à 100 pour cent continueraient de faire l'objet d'une évaluation triennale. Il s'agit d'un équilibre raisonnable entre le souhait d'intervenir en temps plus opportun quand un régime se dirige vers une situation financière précaire et la préoccupation face aux frais d'administration excessifs.
- **Modifier la législation et les politiques pour mieux ajuster la conception des régimes de retraite et les politiques en milieu de travail en fonction de la longévité accrue et de la planification des effectifs.** Il faudrait en particulier modifier l'âge normal maximal de la retraite en vertu de la législation régissant les régimes de retraite, ce qui permettrait aux promoteurs et aux participants de s'adapter à un environnement de longévité croissante. Il faudrait modifier la législation régissant les régimes de retraite pour faciliter des politiques de retraite progressive.
- **Examiner d'autres façons de protéger les prestations en cas de liquidation de régimes sous-provisionnés par des employeurs insolubles.** Il faudrait voir ce qui se fait dans d'autres pays, par exemple, faire des recherches sur l'utilisation à cette fin des systèmes de garantie en cas d'insolvabilité ou des contrats d'assurance gérés par le secteur privé. Entre-temps, il faudrait accorder aux passifs de retraite non provisionnés une priorité similaire à celle dont bénéficient les salaires non versés en cas de faillite.
- **Obliger les promoteurs à instaurer une politique officielle de provisionnement des régimes de retraite à prestations déterminées.** La version papier de la politique de provisionnement : a) définirait les rôles du promoteur et de l'actuaire; b) tiendrait compte des bases de régime permanent et de liquidation et c) établirait le calendrier des évaluations, en visant spécifiquement la sécurité des prestations et la stabilité des cotisations. Cette recommandation permettrait d'accroître la transparence et d'amener les intervenants à mieux comprendre la situation du régime sur le plan du provisionnement et les risques associés.

- **Diriger la coordination des activités d'élaboration des lois relatives aux régimes de retraite des administrations canadiennes.** Il est impossible pour le moment d'inscrire les questions relatives aux régimes de retraite à l'ordre du jour national car les ministres respectifs responsables des dossiers de retraite, aux échelles tant provinciales que fédérale, ne se rencontrent jamais. Par exemple, il n'y a que dans trois provinces que le ministre des Finances est responsable du dossier des régimes de retraite.
- **Éliminer les cessations partielles.** Cette mesure permettrait non seulement d'écarter la question de la répartition de l'excédent en cas de cessation partielle, mais également de supprimer le fardeau administratif et financier associé à celles-ci. Or, si le concept de la cessation partielle est maintenu dans la législation régissant les régimes de retraite, le gouvernement devrait préciser davantage les critères régissant les situations spéciales où les droits d'« acquisition » ou d'acquisition intégrale doivent être accordés.
- **Adopter une loi et des politiques plus souples pour rationaliser le processus de fusion et de scission des régimes et de transfert de l'actif.** Les restrictions qui entravent la fusion des régimes de retraite et le processus souvent long d'approbation des transferts de l'actif et des scissions des régimes compliquent le côté administratif et font augmenter le coût de la transaction.

## Introduction

L'ICA est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada et est voué au service de la population par la prestation de services et de conseils actuariels de la plus haute qualité. À cette fin, l'ICA favorise l'avancement de la science actuarielle et parraine des programmes de formation et de qualification des membres actuels et futurs. Il dirige des programmes afin de veiller à ce que les services actuariels fournis par ses membres répondent aux normes professionnelles reconnues. Dans la conduite de ses activités et programmes, l'Institut fait primer le devoir de la profession envers le public sur les besoins de la profession et de ses membres.

L'ICA compte plus de 3 750 membres dans l'ensemble du Canada. Environ la moitié d'entre eux œuvrent dans le secteur des régimes de retraite et participent à la conception, à l'administration et au provisionnement des régimes, de concert avec les promoteurs et les administrateurs de régimes, les syndicats et les fiduciaires. Les membres de la profession actuarielle interviennent de manière importante dans la mise au point des régimes de retraite et des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu ainsi que dans l'établissement des normes de provisionnement nécessaires pour en garantir la viabilité. Les Fellows de l'ICA ont un rôle prévu par la loi au chapitre de la production des évaluations actuarielles des régimes de retraite à prestations déterminées.

L'ICA vise notamment à aider les législateurs à rédiger des lois en matière de régimes de retraite qui combleront efficacement les besoins de toutes les parties en cause. Conscient de sa responsabilité envers l'intérêt public, l'ICA met tout en œuvre pour que se produise une intervention législative propice à la gestion efficace et efficiente des régimes de retraite, conformément aux intérêts de toutes les parties en cause.

L'ICA partage les préoccupations du gouvernement ontarien au sujet de la viabilité des régimes de retraite et de leur capacité d'aider à long terme à assurer un revenu de retraite à une population vieillissante. Notre profession accorde une attention particulière aux régimes de retraite à prestations déterminées compte tenu du fait qu'ils apportent aux participants une sécurité financière pendant leurs années de retraite.

## Points abordés dans notre mémoire

Pendant l'élaboration de notre mémoire, nous avons mis l'accent sur les aspects du mandat de la Commission qui portent plus directement sur le rôle des actuaires dans l'établissement et la gestion des régimes de retraite à prestations déterminées et à l'égard desquels, selon nous, l'Institut a une expertise qui lui permet de contribuer de manière significative aux délibérations de la Commission. Nous nous sommes penchés sur les questions soulevées dans le document de travail publié par la Commission en février 2007 et intitulé *Examen du système de régimes de retraite de l'Ontario : Quelles sont les questions en jeu?* (le document de travail) de même que sur les autres questions qui nous ont été posées à l'occasion de nos rencontres individuelles avec les représentants de la Commission et de son groupe consultatif. Notre mémoire se présente en trois grands thèmes que voici :

1. Améliorer le contexte réglementaire et commercial des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario.

2. Raffermer le fondement financier des régimes de retraite à prestations déterminées.
3. Faire en sorte que le public comprenne mieux le principe des « prestations promises ».

Dans l'Annexe, nous indiquons les récentes publications et les travaux de recherche en cours de l'Institut relativement à la politique régissant les régimes de retraite au Canada et les progrès réalisés dans la mise à jour des normes professionnelles s'appliquant aux actuaires qui œuvrent dans le domaine des régimes de retraite, ce qui, à notre avis, pourrait intéresser les membres de la Commission.

Tant le document de travail que le présent mémoire portent principalement sur les régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique. Cependant, la Commission ne doit pas perdre de vue que certains types de régimes à prestations déterminées, par exemple, les régimes interentreprises et les régimes de financement conjoint, présentent des circonstances et des enjeux particuliers, car ils s'appuient sur diverses méthodes de répartition des risques entre les promoteurs et les participants. Nous invitons la Commission à prendre en compte ce caractère particulier au moment de formuler ses recommandations et à s'assurer que les nouvelles mesures législatives visant les régimes à prestations déterminées à employeur unique ne nuisent pas par inadvertance aux autres types de régimes qui combinent des éléments de la conception des régimes tant à prestations déterminées qu'à cotisations déterminées. Il ne convient pas toujours d'appliquer les mêmes règles à tous les régimes.

## **1. Améliorer le contexte réglementaire et commercial des régimes de retraite**

Le document de travail s'appuie sur le fait que l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées est en péril à moins que des modifications ne soient apportées au système de pension. La section Contexte du document de travail présente une analyse réfléchie et bien raisonnée de l'environnement dans lequel les régimes à prestations déterminées évoluent actuellement. Il y est également reconnu que le pourcentage des travailleurs couverts par ces régimes recule et on y énonce certaines raisons expliquant cette tendance.

L'Institut est d'accord avec les arguments avancés par la Commission pour expliquer ce recul. La mosaïque canadienne de règlements, de décisions juridiques, de règles fiscales et de changements apportés aux normes comptables a soulevé des problèmes qui se sont récemment aggravés en raison a) des faibles taux d'intérêt, b) de la longévité en hausse, c) de la volatilité des rendements du marché et d) de l'incertitude entourant les congés de cotisations et la propriété et l'utilisation des excédents des régimes.

### **1.1 Importance des régimes de retraite à prestations déterminées pour les Canadiens**

Statistique Canada indique que le taux de participation aux régimes à prestations déterminées des secteurs public et privé a chuté considérablement au cours de la dernière décennie.

La diminution de la portée des régimes de retraite à prestations déterminées menace tant la suffisance que la sécurité du revenu de retraite. Sauvegarder et améliorer ces régimes est un choix plus judicieux pour les Canadiens que de les laisser continuer à s'effriter. Un régime de retraite à prestations déterminées offre une sécurité que les régimes de retraite à cotisations déterminées ou les REER ne peuvent offrir. La prestation de retraite est définie au préalable et correspond habituellement à un pourcentage du salaire avant la retraite ou à un taux fixe par année de service. Bien que les participants puissent verser à ces régimes un niveau de cotisations défini, le promoteur s'engage à y cotiser ce qu'il faut de plus pour provisionner les prestations promises.

Les régimes de retraite à prestations déterminées sont une composante importante du système de retraite global et vont dans le meilleur intérêt des Canadiens pour diverses raisons :

- a) **Plus grande prévisibilité pour les participants.** Les participants des régimes à prestations déterminées ont une bonne idée de ce qu'ils recevront à la retraite, ce qui leur permet de planifier et d'épargner plus facilement pour l'avenir et ce qui diminue l'incertitude.
- b) **Plus de sécurité et moins de risques pour les participants.** Les personnes qui participent à un régime de retraite à prestations déterminées sont moins exposées aux risques liés aux fluctuations des taux d'intérêt, à la longévité plus grande que prévu et à la volatilité des rendements du marché.
- c) **Meilleure gestion de la main-d'œuvre.** Les régimes de retraite à prestations déterminées aident les employeurs à garder les bons employés et ils peuvent servir d'outil pour mieux gérer leur main-d'œuvre (p. ex., en améliorant la rente de retraite anticipée).
- d) **Meilleur rendement du capital investi.** Les bassins plus importants de fonds à investir et, plus important encore, les placements à échéance plus éloignée, permettent d'adopter une stratégie de placement plus dynamique, diversifiée et éclairée dont les frais de gestion sont moins élevés. À long terme, le rendement plus élevé et les coûts d'administration réduits se traduisent par un rendement-coût supérieur de l'investissement des régimes de retraite à prestations déterminées par rapport à ceux à cotisations déterminées.
- e) **Avantages accrus pour la société et l'économie.** Le gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, se dit en faveur des régimes de retraite à prestations déterminées. Selon lui, ceux-ci favorisent l'efficacité économique en permettant une meilleure affectation de l'épargne et apportent aux marchés financiers des gains d'efficience. Il a affirmé que les administrateurs de régimes de retraite à prestations déterminées ont à la fois la capacité et le désir d'investir dans des catégories d'actifs qui, normalement, pourraient être délaissées par l'investisseur individuel moyen. Ces gestionnaires possèdent une connaissance supérieure des marchés financiers et des risques connexes qui les incite à investir dans d'autres catégories d'actifs, et ces régimes supposent des placements à très long terme, de sorte qu'ils peuvent financer des projets d'investissement d'envergure à des taux de rendement concurrentiel.

Nous constatons que l'un des principes qui guident les travaux de la Commission est « l'importance de maintenir et d'encourager le système de régimes de retraite à

prestations déterminées en Ontario ». *Nous recommandons d'inscrire ce principe dans le mandat officiel de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) de sorte qu'elle puisse participer activement à la promotion de ces régimes plutôt que de s'en tenir à un rôle de supervision réglementaire. Nous recommandons en outre que l'Ontario prenne l'initiative d'organiser au niveau ministériel, aux échelles tant provinciale que fédérale, des discussions sur les principales étapes à suivre pour sauvegarder et encourager les régimes de retraite à prestations déterminées.*

## 1.2 Supprimer l'incertitude au sujet de la propriété et l'utilisation des excédents

La question de la propriété et de l'utilisation des excédents est une question importante qu'il faut régler. L'incertitude actuelle qu'elle soulève n'incite pas à relever les niveaux de provisionnement. Elle a donc un effet nuisible sur la sécurité des prestations des participants. En fait, cette incertitude pourrait bien compter parmi les facteurs les plus importants de la diminution de la portée des régimes de retraite à prestations déterminées.

**Les promoteurs doivent être persuadés** que lorsqu'ils provisionnent de manière plus sûre les régimes à prestations déterminées, ils pourront accéder aux fonds excédentaires qui pourraient s'accumuler quand la situation économique est favorable. Dans le contexte actuel, quand la situation économique est défavorable, les promoteurs doivent verser davantage au régime de retraite, mais quand la situation s'améliore, l'excédent qui en découle appartient souvent aux participants. Ce déséquilibre est jugé injuste par les promoteurs; il ne les incite pas à provisionner de manière sûre les régimes de retraite à prestations déterminées, diminuant du coup la sécurité des prestations des participants, et pourrait contribuer à la cessation de ces régimes.

**Les participants ont besoin de meilleures garanties** que leurs prestations leur seront versées lorsqu'ils prendront leur retraite. À cette fin, il faut provisionner davantage les régimes de retraite à prestations déterminées et en améliorer la gouvernance.

*Nous recommandons que l'Ontario apporte des modifications législatives et réglementaires pour, par exemple, autoriser le recours à des fonds de sécurité de retraite et obliger tous les régimes de retraite à prestations déterminées à établir et maintenir une marge de solvabilité cible et que :*

- *les règles concernant la propriété et l'utilisation des excédents reconnaissant le droit aux excédents des régimes de retraite et l'accès à ceux-ci par les promoteurs soient clarifiées;*
- *soit clarifié le fait que les documents établissant les véhicules de provisionnement des régimes de retraite représentent des documents du régime, sous réserve uniquement des dispositions de la Loi sur les régimes de retraite et de ses règlements d'application;*
- *soit stipulé explicitement qu'en cas d'incohérence avec la common law, les dispositions de la Loi sur les régimes de retraite et de ses règlements d'application prédominent et ont préséance sur la common law.*

Ces changements devraient l'emporter sur les précédents juridiques qui ont récemment été établis, en particulier quand ces questions ne sont pas abordées dans la documentation

du régime, mais il faut aussi tenir compte du fait que les contrats ou ententes en vigueur entre le promoteur et les participants devront être respectés. Le fait de supprimer l'incertitude entourant la question de la propriété et de l'utilisation des excédents des régimes contribuera dans une large mesure à éliminer les coûts imprévus pour les promoteurs et incitera davantage les promoteurs à mieux provisionner leurs régimes, améliorant du coup la sécurité des prestations.

### 1.3 Cessations partielles des régimes

La décision rendue dans l'affaire Monsanto a créé de l'incertitude et c'est l'un des facteurs qui dissuade les promoteurs de se constituer un coussin de provisionnement. L'exigence de distribuer l'excédent à la cessation partielle non seulement nuit à la sécurité des prestations des participants restants, mais elle crée aussi des inégalités entre les divers groupes de participants. Plus particulièrement :

- Les participants touchés par une cessation partielle auront inévitablement une part différente de l'excédent que les participants à la cessation complète, si jamais il y a cessation complète.
- Les retraités sont rarement inclus dans une cessation partielle, même s'ils peuvent être des retraités qui auraient fait partie du groupe touché avant de prendre leur retraite.
- L'existence d'un excédent dans un régime de retraite à prestations déterminées à une date donnée est habituellement attribuable aux taux d'intérêt ou aux rendements des marchés boursiers. Il s'agit surtout d'une question de chance et qui peut facilement être renversée dans l'avenir.
- L'« excédent » à la date de la cessation partielle n'est qu'une estimation puisque l'excédent ou le déficit réel ne s'est pas matérialisé.
- En raison des droits d'acquisition, les participants touchés par une cessation partielle pourraient toucher des prestations plus élevées (et une part proportionnelle plus grande de l'excédent) que les participants restants.
- Il s'est avéré très difficile d'interpréter en pratique ce que constitue une cessation partielle. Les critères appliqués pour déterminer s'il s'agit d'une cessation partielle semblent dans une certaine mesure arbitraires. L'exigence d'acheter des rentes pour certains participants peut causer des problèmes (ainsi qu'expliqué à la section 2.5). ***Nous recommandons donc l'élimination des cessations partielles telles qu'elles sont actuellement structurées en vertu de la législation ontarienne.***

À notre avis, les droits d'acquisition créent des iniquités entre les participants. Si, pour des raisons de politique publique, le gouvernement estime qu'il convient de les conserver, ***nous recommandons alors de préciser clairement dans la Loi sur les régimes de retraite et ses règlements d'application les critères appliqués pour déterminer les situations où ces droits doivent être accordés.***

## 1.4 Fusions, scissions et transferts d'actifs

Quand un employeur vend une unité opérationnelle à un autre employeur et que les employés de ladite unité participent à un régime de retraite à l'intention de tous les employés du vendeur, l'acheteur doit souvent instaurer un régime de retraite et assumer la responsabilité des obligations pour services passés du vendeur. Les actifs sont transférés du régime du vendeur à un régime nouveau ou déjà instauré parrainé par l'acheteur. Idéalement, les critères appliqués pour déterminer le montant du transfert des actifs sont entièrement définis dans l'entente d'achat et de vente. Dans la même veine, un employeur peut fusionner ses activités avec un autre employeur et il peut s'avérer nécessaire de fusionner les prestations de retraite respectives dans un nouveau régime couvrant tous les employés de la nouvelle entité.

La législation devrait tenir compte du fait que ces opérations commerciales prennent diverses formes et que le temps est habituellement un facteur. Toutefois, outre l'incertitude engendrée par la décision rendue dans l'affaire Transamerica, les règlements et politiques actuellement en vigueur comportent des restrictions qui empêchent ou rendent impossible la fusion de régimes de retraite et imposent des délais importants au chapitre des transferts d'actifs et des scissions de régimes en raison du long processus d'approbation. Ces délais compliquent l'aspect administratif et peuvent faire augmenter le coût de la transaction. L'incapacité de fusionner les régimes de retraite peut entraîner des manques d'efficacité qui font indûment augmenter le coût associé à la livraison des prestations aux participants touchés.

*Nous recommandons d'assouplir les approches et les procédures d'approbation afin de rationaliser ces transactions en reconnaissant, bien entendu, que la sécurité des prestations des employés touchés demeurera une considération clé.* L'adoption des mesures que nous proposons à la Section 1.2 ferait beaucoup pour supprimer un obstacle de taille à ces transactions.

## 1.5 Conception et mécanismes de provisionnement innovateurs

L'ICA est en faveur d'une conception et de mécanismes de provisionnement innovateurs qui favorisent l'augmentation des régimes de retraite à prestations déterminées. Par exemple, les régimes à solde de caisse, qui sont utilisés à grande échelle aux États-Unis, sont interdits au Canada en vertu de la législation actuellement en vigueur. Des régimes conçus autrement qui pourraient peut-être offrir plus de latitude aux participants et aider les employeurs à attirer et garder les employés seraient bienvenus.

Il faudrait envisager toute mesure pouvant atténuer les coûts opérationnels ou les risques pour les organisations parrainant des régimes de retraite à prestations déterminées, particulièrement pour les petits régimes. Le document de travail fait allusion à des accords de mise en commun pour les employeurs secteur par secteur ou autrement sur une base interentreprises ou coopérative. Nous nous attendrions à ce que ces accords soient parrainés par des institutions financières qui offriraient aux promoteurs de la mise en commun des régimes dont la conception serait semblable pour en simplifier l'administration. La mise en commun s'appliquerait vraisemblablement aux placements et au risque de longévité tel que discuté à la section 2.7. De toute évidence, ces accords

devraient être établis de manière à protéger contre l'interfinancement déraisonnable entre les participants à une mise en commun.

*Nous recommandons d'étudier la question de l'innovation dans la conception et l'ICA est disposé à contribuer à ce chapitre.* Il faudrait adopter une réglementation fondée sur des principes pour prévoir de la latitude dans le cadre de l'un ou l'autre de ces concepts innovateurs. La législation actuellement en vigueur est trop rigide et met en veilleuse certaines conceptions très innovatrices.

## **2. Raffermer le fondement financier des régimes de retraite à prestations déterminées**

Le provisionnement a pour objet d'accumuler, au fil du temps et de manière systématique, des actifs spécifiques qui, sans devoir recourir aux actifs du promoteur, permettent de garantir les prestations promises du régime. Pour maintenir leur succès, les régimes de retraite à prestations déterminées doivent :

- faire en sorte que les participants aient raisonnablement confiance que les prestations promises seront versées;
- faire en sorte que les promoteurs puissent raisonnablement prévoir les coûts.

La confiance des participants passe par le provisionnement adéquat des prestations et l'instauration d'un environnement incitant les promoteurs à maintenir et à provisionner comme il se doit les régimes à prestations déterminées. La prévisibilité des coûts passe par le fait de mesurer adéquatement les exigences de provisionnement et les risques associés et d'en rendre compte de façon appropriée, et par un contexte réglementaire habilitant. Les conséquences des risques assumés doivent être traitées équitablement et il faut clairement les articuler et s'assurer que tous les intervenants les comprennent.

### **2.1 Fonds de sécurité de retraite**

Pour compléter le fonds fiduciaire actuel du régime de retraite, il faut instaurer un nouveau type de véhicule de provisionnement et préciser la propriété des actifs.

À notre avis, la plupart des promoteurs seraient disposés à provisionner plus solidement un régime à prestations déterminées, améliorant du coup la sécurité des prestations pour les participants, s'ils savaient qu'ils peuvent accéder aux excédents qui pourraient se dégager des cotisations excédentaires qu'ils versent. Si tel était le cas, cela les encouragerait à maintenir leur régime à prestations déterminées ou à en instaurer un nouveau.

Nous proposons de faciliter cette amélioration grâce à un moyen novateur, à savoir un fonds de sécurité de retraite. Les promoteurs pourraient cotiser au fonds de sécurité de retraite, qui viendrait compléter le fonds fiduciaire normal du régime à prestations déterminées. Les actifs seraient investis de manière semblable à ceux du fonds fiduciaire normal et seraient détenus en tant que caisse distincte par le fiduciaire et le dépositaire. Cependant, contrairement au fonds fiduciaire, seules les cotisations des promoteurs seraient détenues dans le fonds de sécurité de retraite, lequel « appartiendrait » au promoteur.

Les paiements au titre du déficit de solvabilité seraient versés au fonds de sécurité de retraite. Les cotisations découlant des évaluations sur une base de continuité seraient versées à la caisse normale. Les promoteurs qui veulent contribuer plus que le minimum requis conformément à l'évaluation sur une base de continuité pour raffermir le provisionnement du régime pourraient utiliser le fonds de sécurité de retraite. Si des évaluations ultérieures indiquent que le régime n'a pas besoin d'une partie des actifs versés au fonds de sécurité de retraite pour payer les prestations, l'excédent pourrait alors être remis au promoteur.

Les actifs détenus dans le fonds de sécurité de retraite seraient intégrés à la valeur des actifs aux fins de l'évaluation actuarielle de solvabilité et, en cas de liquidation du régime, les fonds détenus dans le fonds de sécurité de retraite peuvent être remboursés au promoteur dans la mesure où ils ne sont pas nécessaires pour couvrir l'excédent du passif de liquidation sur les actifs de la caisse de retraite normale. En cas d'insolvabilité de l'employeur, le régime se verrait accorder avant les autres créanciers un droit prioritaire au fonds de sécurité de retraite, à concurrence du montant dont il a besoin pour s'acquitter de ses obligations à l'égard de la liquidation.

## 2.2 Marge de solvabilité cible

Une méthode que tous les régimes en situation d'excédent pourraient utiliser afin d'atteindre un provisionnement plus sûr des prestations serait de conserver une partie de cet excédent en tant que marge de solvabilité cible. Le montant de ladite marge varierait selon l'éventuelle volatilité du provisionnement d'un régime, assurant du coup un provisionnement plus sûr fondé sur le niveau de risques du régime.

La solvabilité axée sur les risques sous forme d'une marge de solvabilité cible est un concept déjà utilisé par les gouvernements pour garantir la sécurité d'autres institutions financières assumant des risques. Certains régimes de retraite à prestations déterminées sont assujettis à une plus grande volatilité que d'autres, en partie en raison de la composition de l'actif du régime. Le risque couru par un régime investi en grande partie dans des obligations de grande qualité serait généralement moindre que celui d'un régime dont l'actif serait composé d'une forte proportion d'actions canadiennes et étrangères. Parmi les autres facteurs de risque, mentionnons le profil démographique des participants, la politique de placement et le non-appariement de l'actif et du passif connexes (c.-à-d., la mesure dans laquelle les flux monétaires des actifs dévient de ceux des passifs). Ainsi, chaque régime devrait avoir une marge de solvabilité cible égale au pourcentage auquel les actifs d'un régime devraient excéder les passifs sur une base d'évaluation de la solvabilité établie selon ses facteurs de risque spécifiques et son exposition à la volatilité. L'établissement de marges de solvabilité cibles pour des régimes comportant des risques différents donnera lieu à une approche axée sur le risque à l'égard du provisionnement du régime.

La mise en œuvre et la surveillance continues de la marge de solvabilité cible ne doivent pas être trop complexes, trop coûteuses et exiger trop de travail. L'élaboration d'une telle marge doit garantir un juste équilibre entre le besoin de tenir compte avec précision de l'exposition au risque du régime et le besoin de simplicité, eu égard à la taille réduite de certains régimes.

La marge de solvabilité cible pourrait être appliquée de concert avec le fonds de sécurité de retraite et les lettres de crédit (dont il est question aux sections 2.1 et 2.4). Les promoteurs pourraient verser les cotisations additionnelles nécessaires pour satisfaire aux exigences de provisionnement de solvabilité au fonds de sécurité de retraite ou utiliser une lettre de crédit à cette fin. Le recours au fonds de sécurité de retraite et(ou) à une lettre de crédit plutôt qu'au fonds de retraite normal permettrait de garantir que le promoteur pourra avoir accès à toute part de la marge de solvabilité cible dont on n'a finalement pas besoin pour verser les prestations.

La marge de solvabilité cible déterminerait le moment où un promoteur pourrait jouir d'un congé de cotisations. À moins que la somme des actifs tant du fonds de retraite normal que du fonds de sécurité de retraite (y compris le montant nominal de la lettre de crédit, s'il y a lieu) n'excède le passif de solvabilité d'au moins la marge de solvabilité cible, le promoteur serait tenu de continuer à verser les cotisations se rapportant au service courant (c.-à-d., les cotisations déterminées conformément à l'évaluation sur une base de continuité).

L'ICA collabore actuellement avec les organismes de réglementation du Québec pour trouver le niveau adéquat des marges de solvabilité et les conclusions de cette recherche seront bientôt publiées. Nous reconnaissons qu'il faudra peut-être apporter des modifications à la législation de l'impôt sur le revenu à cette fin. ***Nous recommandons de mettre sur pied un groupe de travail composé de représentants des organismes de réglementation des régimes de retraite, du ministère fédéral des Finances et de l'ICA pour examiner le fruit de cette recherche et établir le cadre de la marge de solvabilité cible.***

### 2.3 Relever le plafond des excédents

Ainsi que nous l'avons constaté pendant la décennie en cours, la situation financière des régimes de retraite à prestations déterminées peut varier considérablement dans un laps de temps relativement court. Il serait souhaitable d'autoriser ces régimes à maintenir un niveau d'excédent qui serait suffisant pour composer avec des résultats négatifs. Le plafond des excédents autorisé en vertu des règles fiscales fédérales en vigueur est trop peu élevé pour fournir une protection financière adéquate. En vue d'accroître la sécurité des prestations, ***nous invitons le gouvernement de l'Ontario à encourager l'administration fédérale (ainsi que l'a fait l'ICA) à modifier les règles fiscales pour permettre aux régimes à prestations déterminées de maintenir des marges de provisionnement raisonnables avant que des congés de cotisations ne soient requis*** (p. ex., leur permettre de cumuler des excédents qui correspondent au plus élevé du double de la marge de solvabilité cible ou de 25 pour cent du passif sur une base de continuité).

### 2.4 Lettres de crédit

***Nous recommandons qu'une loi soit adoptée pour autoriser le recours aux lettres de crédit afin de garantir les paiements aux fins de l'amortissement du déficit de solvabilité.*** Certaines provinces et le gouvernement du Canada ont déjà adopté une loi en ce sens.

Les lettres de crédit offrent aux promoteurs davantage de souplesse sans diminuer la sécurité des prestations acquises par les participants. De plus, elles donnent aux promoteurs l'occasion de mieux gérer la trésorerie et l'utilisation des flux monétaires, et c'est une considération importante dans le contexte actuel de concurrence mondiale et de la lutte pour une efficacité accrue. Plutôt que de verser des cotisations supplémentaires à la caisse de retraite, le promoteur sera en mesure de fournir une lettre de crédit dont le montant peut varier selon la conjoncture économique et la santé financière du régime.

La lettre de crédit pourrait être détenue en qualité d'actif dans le fonds de sécurité de retraite. La valeur nominale de la lettre de crédit serait réputée un actif du régime et serait prise en compte à des fins d'évaluation actuarielle. Elle devrait demeurer en vigueur à moins qu'elle ne soit réduite ou annulée par le versement d'une cotisation équivalente dans le fonds de sécurité de retraite ou la présence d'un excédent sur une base de solvabilité. À la cessation du régime, la lettre de crédit ne serait utilisable qu'à concurrence du montant du déficit réel.

***Nous recommandons d'imposer des limites raisonnables au chapitre de la valeur nominale de la lettre de crédit. Par exemple :***

- ***limiter le recours aux lettres de crédit aux paiements requis aux fins de l'amortissement des déficits de solvabilité;***
- ***imposer une limite en dollar ou en pourcentage sur la partie du déficit qui peut être appuyée par une lettre de crédit, semblable aux limites imposées à l'égard d'autres investissements autorisés dans la caisse de retraite;***
- ***limiter le recours aux lettres de crédit à concurrence du montant de la marge de solvabilité cible dont il est question ci-haut.***

## 2.5 Évaluations de solvabilité

Les évaluations actuarielles sur une base de liquidation du régime démontrent la sécurité des prestations promises. Les évaluations actuarielles sur une base de continuité se préoccupent davantage de calculer les niveaux de cotisations suffisants mais stables. Les rapports d'évaluation actuarielle devraient mettre en lumière ces deux objectifs clés, soit la sécurité des prestations en cas de liquidation du régime et le niveau adéquat et la stabilité des cotisations en cas de maintien à long terme du régime.

Cependant, ces dernières années, les résultats des évaluations de solvabilité ont eu un effet de plus en plus important sur le niveau et la stabilité des cotisations requises pour diverses raisons, notamment :

- les faibles taux d'intérêt et les taux d'achat et les valeurs actualisées des rentes parallèlement plus élevés;
- la volatilité des marchés de placement qui peut générer des fluctuations considérables de la valeur marchande des actifs comptabilisés aux fins de la solvabilité;
- la part croissante des passifs des retraités (y compris les participants admissibles à la retraite anticipée et les autres jouissant des droits d'acquisition associés) dans bien des régimes attribuable au vieillissement général de la population active, à la

longévité accrue, à l'impossibilité pour les nouveaux participants d'avoir accès au volet des prestations déterminées du régime à la conversion de celui-ci en régime à cotisations déterminées et, en particulier pour certains régimes interentreprises, à l'emploi dans une industrie en déclin;

- les exigences réglementaires en phase initiale à l'égard des cotisations, puisque les déficits de solvabilité doivent être amortis sur une période de cinq ans.

L'Ontario et la Nouvelle-Écosse sont les seules provinces canadiennes qui exigent le versement de prestations d'« acquisition » à la liquidation d'un régime et l'Ontario est la seule province qui exige la prise en compte de ces droits d'« acquisition » aux fins du provisionnement de solvabilité. Dans certains cas, quand les taux du départ à la retraite anticipée en vertu du régime sont relativement bas, cela signifie que le promoteur est tenu de verser des cotisations supplémentaires pour provisionner les prestations de retraite anticipée qui, selon toute probabilité, ne seront jamais reçues. Cela s'applique particulièrement aux régimes interentreprises à prestations déterminées et à cotisations négociées dont la cessation est habituellement moins probable. Ces facteurs peuvent causer une tension inutile au chapitre des exigences de provisionnement applicables aux promoteurs. Avec les problèmes associés à la propriété et l'utilisation des excédents, la raison pour laquelle les promoteurs hésitent à provisionner au-delà des exigences minimales prévues par la loi apparaît avec clarté.

En vertu de la législation ontarienne actuelle, il est présumé qu'en cas de liquidation de régime, toutes les rentes seront achetées au même moment. Le marché des rentes collectives au Canada est limité quant à la taille et aux types de produits offerts. Il est fort peu probable que l'administrateur d'un régime même moyen soit en mesure d'acheter des rentes pour tous ses retraités (y compris ceux admissibles à la retraite anticipée) en une opération à la cessation du régime. Il pourrait s'écouler bien des années avant que toutes les obligations au chapitre des retraités du régime en cessation puissent être acquittées sous forme d'achat de rentes. En outre, il est difficile, voire impossible, d'acheter certains types de rentes comme les rentes indexées.

Face à l'absence d'un marché des rentes pour certains types de passifs des régimes, ***nous recommandons que l'Ontario permette au régime de régler une plus grande part de ses obligations par le versement de valeurs de rachat forfaitaires qu'il n'est autorisé à le faire en vertu de la loi actuelle.*** Un régime pourrait, par exemple, être autorisé à régler tous les passifs relatifs aux participants actifs en versant des sommes forfaitaires plutôt que de donner à ces participants le choix entre une rente différée ou une somme forfaitaire. Les participants retraités pourraient avoir le choix entre une rente immédiate et une somme forfaitaire. L'ICA est disposé à poursuivre l'étude sur les normes sur les valeurs actualisées qui conviendraient à ces situations.

Puisque les régimes ont tendance à être liquidés en plusieurs opérations sur une période prolongée, le régime est exposé à un risque de marché supplémentaire, car il ajoute de l'incertitude quant au coût ultime du règlement des obligations du régime. La marge de solvabilité cible proposée amortirait ce risque de marché pendant le processus de liquidation, minimisant du coup la probabilité pour le promoteur de devoir verser des cotisations supplémentaires et pour les participants, de perdre leurs prestations.

## 2.6 Fréquence des évaluations actuarielles

Aux termes de la législation actuellement en vigueur en Ontario, des évaluations actuarielles doivent habituellement être effectuées aux trois ans. Il faut procéder à des évaluations annuelles des régimes dont le ratio de solvabilité est inférieur à 80 pour cent ou des régimes dont le ratio de solvabilité est inférieur à 90 pour cent et le déficit de solvabilité supérieur à cinq millions de dollars. Ainsi que l'ont révélé les récents résultats du marché, la solvabilité des régimes peut évoluer très rapidement et de manière significative. Certains observateurs soutiennent qu'un intervalle de trois ans pour les évaluations actuarielles est trop long. D'autres indiquent que le coût des évaluations actuarielles est imputé au régime ou au promoteur et le fait d'exiger des évaluations plus fréquentes peut représenter un fardeau financier significatif et souvent non nécessaire, en particulier pour les petits régimes.

*Nous recommandons que tous les régimes dont le ratio de solvabilité est inférieur à 100 pour cent soient tenus de procéder à des évaluations actuarielles une fois l'an.* Un régime reviendrait aux évaluations triennales une fois la situation d'insolvabilité éliminée. Cette mesure serait conforme aux lois en vigueur dans les autres provinces et, à notre avis, représente un équilibre raisonnable. Pour les régimes dont le ratio de solvabilité est supérieur à 100 pour cent, l'exigence qu'ils soient tenus de maintenir une marge de solvabilité cible permettrait d'offrir aux participants une certaine protection contre les résultats défavorables avant l'évaluation actuarielle triennale suivante.

## 2.7 Gestion du risque de longévité

L'une des questions soulevées dans le document de travail porte sur l'effet qu'auront l'espérance de vie prolongée et la suppression de la retraite obligatoire sur les régimes de retraite professionnels.

Bien qu'une longévité en hausse soit certainement une bonne nouvelle pour les Canadiens, cela signifie que le fait d'offrir un revenu viager adéquat aux retraités deviendra un défi encore plus grand. Les promoteurs des régimes à prestations déterminées doivent verser des rentes à des participants à des âges de plus en plus avancés, ce qui fait augmenter le coût total du régime. Pour les employés qui accumulent de l'épargne-retraite dans des régimes à cotisations déterminées ou des REER personnels, le revenu de retraite à un certain âge de retraite diminuera au fur et à mesure que la longévité augmente. Ils devront soit épargner davantage, repousser le moment de leur retraite ou jouir d'un style de vie plus modeste à la retraite. Il semble plus probable qu'ils épuiseront leur revenu de retraite de leur vivant.

À long terme, la seule façon pour la société de composer avec la longévité en hausse consiste à progressivement adapter ses politiques régissant la population active et ses dispositions en matière de revenu de retraite en fonction de la nouvelle réalité. Il faudra à cette fin avoir recours à une certaine combinaison, soit hausser l'âge de la retraite, réduire les taux d'accumulation des prestations, instaurer des prestations graduelles de retraite ou augmenter les coûts pour les promoteurs ou les participants.

Confrontés au choix de retarder l'âge de leur retraite ou de recevoir une rente moins élevée pour que le coût des régimes demeure abordable, de nombreux travailleurs pourraient être disposés à accepter de prendre leur retraite plus tard, conscients qu'ils

devront prolonger leur vie productive s'ils souhaitent maintenir un niveau de vie raisonnable pendant leurs nombreuses années de retraite.

Au fur et à mesure que les promoteurs et les travailleurs s'adaptent au nouvel environnement, il importera aux actuaires de suivre l'évolution des tendances au chapitre de la mortalité et de la longévité et de s'assurer que les hypothèses démographiques disponibles les plus réalistes soient appliquées pour déterminer les coûts futurs estimatifs des prestations de retraite. L'Institut s'est engagé à sans cesse examiner les normes professionnelles des actuaires, y compris à mettre à jour les conseils sur le choix des hypothèses de mortalité qui conviennent à l'évaluation des prestations de retraite. L'Institut s'appuie sur les travaux de recherche de la Society of Actuaries, laquelle parraine des études périodiques sur les résultats de la mortalité chez les travailleurs actifs et les prestataires de rentes collectives aux États-Unis et au Canada.

***Nous recommandons que le gouvernement envisage d'augmenter l'âge normal maximal de la retraite en vertu de la Loi sur les régimes de retraite (soit 66 ans actuellement en Ontario).*** Il faut progressivement s'ajuster à l'amélioration de la longévité en modifiant volontairement la conception des régimes de retraite et les autres politiques en milieu de travail. La politique gouvernementale devrait donc offrir aux promoteurs et aux participants la plus grande latitude possible pour trouver les meilleures solutions en fonction de leurs besoins.

Pour donner à la Commission une certaine idée de l'effet financier de l'amélioration de la longévité par rapport aux autres facteurs influant sur les coûts d'un régime, nous indiquons dans le tableau ci-après le coût estimatif d'une rente payable à un travailleur de 65 ans et les conséquences des améliorations projetées de la longévité sur une période de 50 ans. Nous avons attribué à chaque genre un « coût relatif » de 100 de manière à représenter la valeur actualisée d'une rente immédiate qui commence à être versée à une personne qui atteint 65 ans en 2010.

	Coût relatif de la rente immédiate	
	Hommes	Femmes
65 ans en 2010 (cas de base)	100	100
65 ans en 2020	103	101
65 ans en 2030	106	103
65 ans en 2040	109	104
65 ans en 2050	112	105
65 ans en 2060	114	107
65 ans en 2010; retraite reportée à 66 ans	94	94
65 ans en 2010; retraite reportée à 67 ans	89	89
65 ans en 2010; hausse du rendement des placements de 0,5 % par année	94	94

*Hypothèses : Mortalité fondée sur la Uninsured Pensioner 1994 Table de la Society of Actuaries, avec amélioration de la mortalité entre les générations à l'aide de l'échelle de projection AA. [Source : Transactions of the Society of Actuaries XLVII (1995)]. Les*

valeurs actualisées calculées s'appliquent à une rente indexée payable sur une seule tête, actualisée à un taux réel de rendement des placements de 3 % par année (3,5 % par année pour la dernière ligne du tableau).

Le tableau ci-haut illustre que, même si les améliorations actuellement projetées de la mortalité se poursuivent pendant les 50 prochaines années, les conséquences financières pour les régimes de retraite à prestations déterminées sont probablement gérables quand elles sont prises en compte par rapport aux éventuelles modifications de l'âge de la retraite ou aux fluctuations du rendement des placements de la caisse de retraite. Par exemple, les coûts d'une rente immédiate pour un homme augmentent de 14 pour cent en 50 ans et pourtant une augmentation de tout juste deux ans de l'âge de la retraite fait reculer les coûts de la rente d'un pourcentage très comparable de 11 pour cent.

Permettre la retraite progressive est une bonne façon de faciliter la mise en œuvre de nouvelles politiques en milieu de travail visant à atténuer l'effet négatif du vieillissement de notre population. Les employés songeant à la retraite seraient encouragés à continuer à travailler pour leur employeur à temps partiel tout en ne recevant qu'une partie de leur rente pendant un certain temps. Conformément à l'interprétation que donne la CSFO de la *Loi sur les régimes de retraite*, un participant n'est actuellement pas autorisé à recevoir une partie de ses prestations acquises avant l'âge normal de la retraite s'il est encore à l'emploi du promoteur du régime. Ces derniers jours, le gouvernement du Canada a déposé une loi autorisant les régimes de retraite à verser une rente à un employé participant qui a 60 ans ou qui a droit à une rente non réduite. ***Nous recommandons à l'Ontario de modifier sa législation pour permettre à tout le moins autant de latitude que celle proposée dans les nouvelles règles fiscales fédérales.***

## 2.8 Fonds de garantie des prestations de retraite

Pour qu'un fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) soit viable à long terme, le prix de la protection doit être juste et équitable pour chacun des promoteurs. À cette fin, la prime de la garantie devrait prendre en compte à tout le moins les trois facteurs suivants :

- la santé financière du promoteur;
- le degré du sous-provisionnement du régime;
- le non-appariement entre les actifs et les passifs du régime.

Le FGPR actuel en vertu de la législation ontarienne ne tient pas compte du premier et du troisième de ces facteurs, mais non sans raison. Il peut s'avérer difficile d'évaluer la santé financière d'un promoteur, en particulier si le promoteur est une société privée. Toutefois, le fait d'ignorer ce facteur important dans la détermination de la prime pénalise injustement les promoteurs qui présentent un faible risque de faillite. Ces promoteurs perçoivent les primes comme une autre taxe servant à subventionner les régimes sous-provisionnés de promoteurs en situation financière précaire, et si les primes sont excessives, ils sont ainsi incités à mettre fin à leur régime à prestations déterminées en faveur d'un régime moins onéreux.

***Nous pensons que le gouvernement pourrait mieux orienter ses efforts pour améliorer le contexte du provisionnement des régimes de retraite privés, diminuant du coup le***

**besoin véritable d'un renfort appuyé par le gouvernement.** L'établissement d'un fonds de sécurité des prestations de retraite et l'inclusion d'une marge de solvabilité cible pour tenir compte du non-appariement entre les actifs et les passifs aux fins du calcul du passif de solvabilité sont, à long terme, des solutions de rechange préférables à un FGPR. Ceci aurait pour effet d'accroître la probabilité que les promesses au plan des prestations seront tenues. Les primes pour FGPR seraient beaucoup moins élevées qu'à l'heure actuelle car moins de régimes seraient sous-provisionnés en cas de liquidation.

L'Ontario est la seule province canadienne qui a un FGPR et celui-ci ne s'applique pas à tous les régimes (p. ex., régimes à prestations déterminées et à cotisations négociées) ou à tous les participants à un régime qui couvre des employés de provinces autres que l'Ontario. **Nous recommandons que l'Ontario examine s'il est possible de trouver d'autres façons de traiter la liquidation des régimes sous-provisionnés des employeurs insolubles.** Par exemple, d'autres pays ont recours aux régimes privés de garantie en cas d'insolvabilité ou de contrats d'assurance privés.

Nous estimons que la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées dans le présent mémoire permettra d'améliorer le contexte de provisionnement des régimes de retraite à prestations déterminées et un fonds de garantie des prestations de retraite sera ainsi moins nécessaire. On pourrait ensuite envisager d'éliminer progressivement le FGPR actuel, en particulier si d'autres véhicules sont disponibles en tant que filet de sécurité. Cela favoriserait une concurrence équitable à l'échelle du pays et allégerait la mosaïque de lois actuellement en vigueur.

### 3. Faire en sorte que le public comprenne mieux le principe des « prestations promises »

#### 3.1 Politique officielle de provisionnement

De nombreux promoteurs n'ont pas instauré une politique officielle de provisionnement de leur régime à prestations déterminées. **L'ICA recommande que l'Ontario adopte une loi qui obligerait les promoteurs à rédiger une politique de provisionnement des régimes de retraite à prestations déterminées afin de promouvoir des objectifs clairs et la transparence. En outre, il faudrait élargir les données que les administrateurs des régimes doivent communiquer une fois l'an aux participants pour y inclure les principales composantes de la politique de provisionnement ainsi que la politique de placement et le provisionnement actuel du régime.** Ces mesures favoriseront une meilleure gouvernance et une meilleure communication aux participants.

La politique de provisionnement devrait porter sur les bases tant de continuité que de liquidation, en tenant spécifiquement compte à tout le moins de deux objectifs, à savoir la sécurité des prestations et la stabilité des cotisations. Elle devrait décrire les principaux risques auxquels le régime de retraite fait face et les mesures qui seront prises pour les atténuer. La politique de provisionnement devrait habituellement aborder divers points, notamment les méthodes d'évaluation actuarielle, les critères appliqués pour déterminer les hypothèses actuarielles fondées sur la meilleure estimation, les types et l'ampleur des marges figurant dans les hypothèses actuarielles, les niveaux de cotisation cibles (ou les niveaux de prestation cibles pour les régimes à cotisations fixes), l'utilisation de

l'excédent, les congés de cotisations et la fréquence des évaluations. Y seraient également définis les rôles du promoteur et de l'actuaire.

En ce qui a trait aux régimes à cotisations négociées, la politique de provisionnement devrait aussi aborder la politique en matière de prestations et d'autres questions relatives aux cotisations fixes.

Il incombe au promoteur d'instaurer la politique de provisionnement, notamment d'articuler le niveau des marges dans les hypothèses actuarielles et les cibles de provisionnement. L'actuaire serait chargé d'évaluer les passifs et les coûts du régime et d'en rendre compte, notamment de divulguer les risques pertinents, et ce conformément aux politiques adoptées par le promoteur, aux exigences réglementaires et aux normes actuarielles. L'actuaire aiderait vraisemblablement le promoteur à élaborer la politique de provisionnement et s'appuierait sur cette politique pour choisir les hypothèses et les méthodes actuarielles qui conviennent.

La politique de provisionnement devrait être examinée périodiquement pour garantir qu'elle demeure pertinente compte tenu de la situation du régime qui évolue. Cependant, il n'y a pas lieu d'exiger que cette politique soit déposée auprès des organismes de réglementation. La politique de provisionnement serait ainsi traitée de la même manière que la politique de placement.

### **3.2 Communication de renseignements sur le provisionnement aux participants**

L'ICA est d'accord avec l'idée de communiquer plus de renseignements aux participants au sujet de la situation financière du régime, des décisions en matière de provisionnement et des congés de cotisations, pourvu qu'ils soient utiles et qu'ils ne génèrent pas de frais administratifs excessifs. Cette information pourrait être communiquée par le biais de l'état annuel sur le régime de retraite; elle pourrait aussi être affichée sur le site Web du promoteur ou transmise d'une autre façon.

Nous reconnaissons qu'une transparence accrue du processus d'évaluation profiterait à tous les intervenants. Plus particulièrement, l'ICA propose une amélioration de la communication, dans les rapports d'évaluation actuarielle, des hypothèses actuarielles qui sous-tendent et des marges pour écarts défavorables relatives intégrées à ces mêmes hypothèses. Les principaux aspects de la politique de provisionnement et de la politique de placement du promoteur seraient aussi communiqués. Ces exigences plus rigoureuses au titre de la communication permettraient au lecteur de mieux comprendre la situation au chapitre du provisionnement du régime de retraite et les risques connexes.

## **4. Conclusion**

L'ICA appuie les vastes travaux de recherche menés par la Commission pour le compte de la province de l'Ontario. Compte tenu du nombre de documents de discussion et de travail publiés ces dernières années par les divers gouvernements (fédéral et provinciaux) et l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) et de la portée de la recherche effectuée en Ontario, il est évident que les questions relatives aux régimes à prestations déterminées sont en tête de liste. Le fait que l'Ontario et les autres provinces sont déterminées à améliorer la sécurité des prestations des

régimes de retraite et à garantir la viabilité des régimes à prestations déterminées est un signe qui est apprécié.

Il est possible et impératif d'améliorer le régime de provisionnement actuellement appliqué aux régimes de retraite à prestations déterminées. Toute révision apportée aux règles de provisionnement doit tenir compte de la nature volontaire de ce genre de régimes. Nous encourageons aussi la province de l'Ontario à explorer d'autres solutions de rechange visant à persuader les promoteurs tant à maintenir qu'à mieux provisionner leur régime de retraite à prestations déterminées.

Nous sommes persuadés qu'il est possible d'adopter des modifications législatives pertinentes pour mettre en œuvre un cadre permettant d'atténuer les problèmes actuels au sujet de l'incertitude entourant la propriété de l'excédent et par conséquent, d'offrir un contexte plus efficace pour garantir la viabilité à long terme des régimes de retraite à prestations déterminées. Le système réglementaire devrait permettre à chaque intervenant de comprendre clairement leurs droits et obligations respectifs qui conviennent à leur situation particulière. Des normes de pratique actuarielle relatives au provisionnement et aux rapports qui tiennent compte et appuient ce système peuvent alors être élaborées. Cet agencement fera beaucoup pour encourager un provisionnement plus élevé et raffermir la sécurité des prestations.

La législation régissant les régimes de retraite à prestations déterminées est complexe, en particulier pour les organisations avec des participants dans plus d'une province. Avec le temps, cette complexité et les différences entre les provinces ne diminuent pas; au contraire, elles sont de plus en plus prononcées.

Il arrive souvent que des ministres responsables de portefeuilles précis en provenance de tous les coins du pays se rencontrent pour discuter de questions d'intérêt commun. Il serait utile que la question des régimes de retraite soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion des ministres des Finances; or, seuls quelques ministres des Finances sont responsables du dossier des pensions dans leur administration. En Saskatchewan, le dossier relève de la compétence du ministère de la Justice et au Nouveau-Brunswick, de celle du ministère de la Justice et de la Consommation. Au Québec, c'est le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui en est responsable. Ce groupe de ministres ne se rencontre jamais.

Nous invitons la Commission des services financiers de l'Ontario et le gouvernement de l'Ontario à prendre les devants avec les autres organismes de réglementation des régimes de retraite et administrations du Canada afin de conjuguer leurs efforts pour définir de nouvelles normes de pension améliorées qui sont appliquées uniformément dans l'ensemble du pays et qui tiennent compte de la nécessité d'accroître l'application des régimes, des risques assumés par les divers intervenants et des préoccupations des participants au sujet d'une plus grande sécurité des prestations. Il serait utile de s'appuyer sur la très grande collaboration de l'ACOR à cet égard.

Il semble que le dernier examen de la *Loi sur les régimes de retraite* remonte à 1988. Compte tenu du rythme de l'évolution de la société, il semblerait qu'un intervalle de 20 ans entre les examens est trop long. Par ailleurs, si les examens sont trop fréquents, cela pourrait produire de l'instabilité et augmenter le risque que la législation en matière

de pensions au Canada soit moins uniforme. L'ICA recommande que la Loi fasse l'objet d'un examen aux dix ans et il faudrait ne pas négliger les considérations d'harmonisation. L'ICA serait ravi de participer aux discussions au sujet de ces aspects essentiels.

## ANNEXE

**RÉCENTES INITIATIVES DE L'ICA EN MATIÈRE DE RÉGIMES DE RETRAITE**

L'ICA instaure les normes de pratique qui appuient la gestion permanente des régimes de retraite à prestations déterminées. L'ICA a mis en train ou récemment achevé diverses initiatives qui visent à aider à maintenir, à encourager et à améliorer le système des régimes de retraite à prestations déterminées au Canada. Certaines de ces initiatives sont décrites ci-après.

Bien qu'il soit difficile de prévoir les résultats de ces initiatives, on s'attend à ce que la sécurité des prestations et la stabilité des cotisations (bien qu'éventuellement à un niveau plus élevé) soient améliorées.

**Ordonnance pour soigner un système de pensions canadien défaillant** – L'ICA a élaboré une ordonnance en matière de régimes de retraite renfermant 10 recommandations visant à protéger davantage les prestations des participants d'un régime de retraite à prestations déterminées et à créer un environnement propice au maintien et au renforcement de ce type de régimes pour les promoteurs. Cette ordonnance en 10 points a été publiée à la fin de juin 2007.

(<http://www.actuaires.ca/members/publications/2007/207061f.pdf>)

**Projet d'examen de 2006 des régimes de retraite** – Une équipe de l'ICA a récemment achevé l'examen d'un échantillon aléatoire d'environ 60 rapports d'évaluation de provisionnement de divers régimes interentreprises dans l'ensemble du Canada (les résultats sont résumés dans un rapport intitulé *Institut canadien des actuaires – Projet d'examen des régimes de retraite* qui a été publié en juillet 2007). Cet examen avait pour objet de faire en sorte que les travaux actuariels soient de la meilleure qualité possible en ce qui concerne l'évaluation des régimes de retraite interentreprises.

**Examen des normes de provisionnement des régimes de retraite** – Les normes de pratique de l'ICA applicables au provisionnement des régimes à prestations déterminées et aux rapports à ce sujet font actuellement l'objet d'un examen. Cet examen et le processus de consultations qui lui est associé devraient avoir pour effet de modifier considérablement les normes (et donc l'évaluation du provisionnement et le rapport à ce sujet de l'actuaire) afin de garantir qu'elles évoluent et demeurent pertinentes et à jour. Un document de travail intitulé *Changements proposés aux Normes de pratique applicables aux régimes de retraite* (<http://www.actuaires.ca/members/publications/2007/207020f.pdf>), qui a été diffusé en mars 2007, énonçait les projets de changement et sollicitait les commentaires. Les changements ultimes apportés aux normes et le calendrier de ces changements relèvent de la responsabilité du Conseil des normes actuarielles, un organisme indépendant d'établissement des normes mis sur pied par l'ICA en 2006.

**Recherche au sujet de la volatilité des résultats d'évaluation de liquidation hypothétique et de solvabilité** – Un groupe de travail de l'ICA a fait de la recherche sur la volatilité de la situation de provisionnement d'un régime de retraite, déterminée selon une évaluation de liquidation hypothétique ou de solvabilité, aux fins d'améliorer la sécurité des prestations. Cette recherche est en partie pour donner suite aux changements

récemment apportés par le Québec à ses règlements régissant les régimes de retraite; les résultats aideront à déterminer les marges de provisionnement qui conviennent à des niveaux précis de sécurité des prestations. Le document de recherche devrait être publié d'ici la fin de l'année.

**Valeur actualisée d'une prestation de retraite** – Les normes de pratique de l'ICA actuellement en vigueur pour déterminer la valeur actualisée d'une prestation de retraite, qui viendront à expiration en février 2008, sont à l'étude pour garantir qu'elles demeurent pertinentes et les uniformiser en fonction des approches appliquées dans d'autres domaines de la pratique actuarielle.

**Conseils et documents éducatifs supplémentaires** – Des documents sont sans cesse préparés pour donner des conseils supplémentaires aux actuaires qui s'apprêtent à évaluer le provisionnement d'un régime de retraite à prestations déterminées. En 2007, des documents ont été publiés sur les questions suivantes : les hypothèses aux fins des évaluations de liquidation hypothétique et de liquidation en 2007, le contenu du rapport d'évaluation des régimes de retraite de l'actuaire, les hypothèses relatives aux frais dans une évaluation de provisionnement et le traitement des événements qui se produisent après la date du calcul aux fins du rapport de l'actuaire. Des documents éducatifs sont actuellement en cours d'élaboration sur diverses autres questions en rapport avec l'évaluation de provisionnement d'un régime de retraite à prestations déterminées.