

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires à l'intention de l'honorable Dwight Duncan, ministre des Finances de l'Ontario

Février 2009

Document 209019

This document is available in English

© 2009 Institut canadien des actuaires

Avant-propos

L'Institut canadien des actuaires (ICA) établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance pour les actuaires, conformément aux Normes de pratique de la profession. L'ICA a à cœur l'intérêt public et c'est pourquoi, dans la conduite de ses activités et programmes, il fait passer celui-ci avant les besoins de la profession et ceux des membres.

En collaboration avec le Conseil des normes actuarielles (CNA), l'ICA participe à l'élaboration des Normes de pratique applicables aux actuaires qui exercent au Canada, y compris les normes régissant l'évaluation actuarielle des régimes de retraite.

Près de la moitié des 3 800 membres de l'Institut exercent en Ontario, dont à peine moins de 40 pour cent d'entre eux œuvrent dans le domaine des régimes de retraite.

Les actuaires possèdent une vaste expérience et une formation rigoureuse en matière de régimes de retraite et ils sont déterminés à servir l'intérêt public. L'Institut se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de participer aux efforts comme ceux-ci qui lui permettent de préconiser des changements positifs dans le système de pension.

Observations d'ordre général

Bien que nous reconnaissons que la diminution de la proportion du nombre de travailleurs représentés par les syndicats et que la perte d'emplois dans le secteur manufacturier sont des facteurs à l'origine de la baisse constante de la couverture des régimes de retraite ces 20 dernières années, nous estimons qu'il existe de nombreuses autres causes à cet état de choses. L'incertitude entourant la propriété de l'excédent en est une très importante, tout comme l'est la disparité, à l'échelle du pays, des règlements, des décisions juridiques, des règles fiscales et des modifications apportées aux règles comptables. Ajoutons à cela les problèmes provoqués par la période prolongée de faibles taux d'intérêt, l'accroissement de la longévité, la volatilité des rendements boursiers, l'augmentation du coût des pensions et l'incertitude au sujet des congés de cotisations.

Voilà le portrait de la situation aujourd'hui. Or, les **Ontariens veulent et méritent un système de pension adapté au monde de demain, à l'économie moderne**. Tous les gens ne sont pas membres d'un syndicat ou fonctionnaires. Pourtant, si la tendance actuelle se maintient, ce seront en fin de compte les seules personnes à pouvoir participer à un régime de retraite à prestations déterminées, ce qui risquera fort de déplaire aux contribuables et aux électeurs de demain. Le gouvernement doit donc prendre des mesures dès maintenant.

Les gouvernements doivent tout mettre en œuvre pour favoriser l'existence de régimes à prestations déterminées et ils ne devraient pas intervenir inutilement dans leur fonctionnement. Ces régimes constituent une composante essentielle du système de pension canadien, et ce sont eux qui, nettement, produisent les meilleurs résultats financiers. Ils protègent notamment les participants contre le risque de longévité. De plus, les régimes à prestations déterminées de grande envergure génèrent habituellement de meilleurs résultats que

ceux de petite taille. N'est-il pas raisonnable que les gouvernements améliorent le contexte dans lequel ces régimes prospèrent?

L'idée de désigner un organisme comme champion des régimes de retraite est intéressante. Si nous voulons améliorer le système de pension, il faudra que cet organisme soit stable et à l'abri des caprices budgétaires des gouvernements.

Nous estimons que le projet visant à faciliter la création de nouveaux régimes et à favoriser la croissance des régimes de retraite de grande envergure ainsi que la coopération entre les promoteurs de régimes petits et moyens constitue une excellente idée. Accroître le nombre d'options disponibles en matière de conception des régimes augmenterait la portée des régimes de retraite. La mise en œuvre d'un cadre favorable à la création de régimes de grande envergure, plus particulièrement dans le cas des régimes à cotisations déterminées, permettrait d'offrir un plus grand nombre d'options de placement, de diminuer éventuellement les coûts et de favoriser la mise en commun de certains risques.

Nous encourageons le gouvernement à pousser plus avant certaines des options originales présentées dans le rapport. La création d'un régime provincial à cotisations déterminées et à participation volontaire en est une. L'élargissement du mandat du Régime de pensions du Canada (RPC) en est une autre. Bien que les coûts de financement de cette dernière option entraîneraient une augmentation des impôts pour les travailleurs canadiens, il pourrait s'agir là d'un bon moyen de rééquilibrer les trois piliers du système de revenu de retraite, à savoir les programmes gouvernementaux, les régimes privés d'employeurs et l'épargne personnelle. Comme nous l'avons dit par ailleurs, les Canadiens n'économisent pas assez pour pouvoir se payer une retraite indépendante. Ces options pourraient les aider et c'est pourquoi elles méritent qu'on s'y attarde. Toutefois, l'élargissement du mandat du RPC nécessiterait un long processus de consultation avec les autres gouvernements. Nous vous recommandons de classer par ordre de priorité les diverses améliorations relatives au cadre des régimes de retraite privés. Ces améliorations pourraient être mises en œuvre rapidement et produire des résultats concrets sur le plan de la portée des régimes.

Nous accueillons favorablement la recommandation selon laquelle la législation en matière de retraite devrait faire l'objet d'un examen tous les huit ans.

Nous approuvons l'idée d'assurer une plus grande convergence des lois et des dispositions réglementaires relatives aux régimes de retraite à l'échelle du Canada. Compte tenu de l'examen qui est actuellement en cours à l'échelle fédérale et des travaux déjà achevés en Ontario, en Colombie-Britannique, en Alberta et en Nouvelle-Écosse, on ne pourrait trouver un meilleur moment que maintenant pour organiser un sommet national sur la réforme des pensions, auquel les ministres responsables des régimes de retraite seraient conviés afin d'analyser diverses questions d'intérêt commun, telles que la diminution de la portée des régimes, l'harmonisation de la législation et de la réglementation ainsi que les défis auxquels font face les promoteurs de régimes de retraite à prestations ou à cotisations déterminées.

L'Institut canadien des actuaires est prêt à participer à l'organisation d'un tel sommet et à y prendre part.

Le financement des régimes de retraite

Transparence dans les évaluations actuarielles (4-1 à 4-3). Les actuaires des régimes de retraite s'efforcent de produire des évaluations qui sont claires, exactes et faciles à utiliser. S'il existe des façons de les améliorer, nous sommes confiants que le CNA (l'organisme indépendant chargé d'élaborer et de tenir à jour les Normes de pratique de la profession) sera heureux d'en prendre connaissance. De fait, les Normes ont récemment fait l'objet de modifications très importantes qui auront une incidence sur les pensions.

Fréquence des évaluations (4-4 à 4-7). Nous appuyons la recommandation selon laquelle les administrateurs de régimes de retraite dont l'évaluation conclut à un provisionnement inférieur au provisionnement intégral devraient être tenus de présenter des évaluations annuelles. Les administrateurs de régimes dont le provisionnement est égal à ce niveau de provisionnement plus une marge de solvabilité cible fondée sur les risques devraient être autorisés à prendre un congé de cotisations, et l'Institut estime que les règles en la matière ainsi que le pouvoir de l'organisme de réglementation d'ordonner une évaluation intérimaire doivent être prescrits par règlement.

Il faut que les règles de provisionnement diffèrent en fonction du mode de répartition des risques (4-8 à 4-12). C'est pourquoi nous appuyons la recommandation selon laquelle les règles de provisionnement devraient varier en fonction des types de régime, tels que les régimes de retraite à employeur unique (RREU) par opposition aux régimes de retraite interentreprises (RRI). De plus, nous estimons qu'il faudrait autoriser une certaine marge de manœuvre dans l'application de ces règles afin de répondre aux besoins des nouveaux mécanismes innovants de partage des risques. Par exemple, des RREU divers devraient être assujettis à des règles de provisionnement diverses qui sont fonction du mode de partage des risques entre les participants et le promoteur du régime.

Marge de solvabilité cible (4-13 et 4-15). Nous appuyons ce concept. Toutefois, la marge de solvabilité cible (MSC) devrait être variable et fonction des risques inhérents à chaque régime ainsi que du degré de non-appariement des échéances de l'actif et du passif du régime. Du reste, il est peu probable que les promoteurs acceptent le concept de la MSC, à moins qu'on enlève l'incertitude entourant la propriété de l'excédent.

L'Institut a collaboré étroitement avec l'organisme de réglementation des régimes de retraite du Québec à la publication d'un document de recherche sur la détermination de provisions adéquates pour écarts défavorables dans les évaluations de liquidation hypothétique ou de solvabilité portant sur les régimes à prestations déterminées. La mise en œuvre et le contrôle périodique de la MSC ne devraient pas être très complexes, ni coûteux, ni nécessiter beaucoup de travail. Pour déterminer pareille marge, il faut mettre en balance la nécessité de tenir compte précisément des risques qu'encourt le régime et le besoin de simplicité, en prenant en

considération la petite taille de certains régimes. L'Institut estime que la MSC d'application générale de 5 % qui a été proposée est arbitraire, et il prône l'adoption d'une approche plus scientifique.

Tel qu'il est indiqué dans le Mémoire que nous avons adressé en 2007 à la Commission d'experts en régimes de retraite, la MSC pourrait s'appliquer conjointement avec un fonds de sécurité de retraite (il s'agit d'un nouveau mécanisme de provisionnement définissant de façon explicite la propriété de l'actif et qui viendrait compléter la caisse de retraite en fiducie) et des lettres de crédit. Afin de répondre aux exigences de provisionnement de solvabilité, les promoteurs pourraient verser dans le fonds de sécurité de retraite les cotisations supplémentaires requises ou utiliser une lettre de crédit. L'utilisation du fonds de sécurité de retraite et/ou d'une lettre de crédit au lieu de la caisse normale ferait en sorte que toute fraction de la MSC qui n'aurait pas servi en bout de ligne à payer les prestations pourrait être utilisée par le promoteur. Nous tenons à faire remarquer que l'Alberta-B.C. Joint Expert Panel on Pension Standards a recommandé dans son rapport de verser les cotisations de solvabilité dans une caisse de sécurité, mécanisme semblable au fonds de sécurité de retraite susmentionné. Nous recommandons fortement au gouvernement de l'Ontario d'envisager l'adoption de cette approche.

Utilisation de l'excédent (4-16 et 4-18). Nous sommes d'avis qu'il faille apporter des changements en ce domaine. Bien que les recommandations ne soient pas idéales, elles seraient certainement meilleures que les règles actuellement en vigueur, car elles permettraient de traiter l'excédent conformément aux dispositions clairement stipulées dans le texte des régimes. Toutefois, la proposition n'élimine pas toute l'incertitude dans laquelle se trouvent les promoteurs lorsqu'ils envisagent de verser des sommes dans la caisse de retraite, car certaines parties prenantes pourraient mettre en doute la clarté du texte et s'appuyer sur des documents antérieurs pour contester le libellé des documents en vigueur. Pareille incertitude pourrait faire en sorte que les promoteurs hésitent à augmenter le niveau de provisionnement de leurs régimes, ce qui pourrait réduire en fait la sûreté de ces régimes.

Nous sommes conscients que les contrats ou ententes existantes conclues entre les promoteurs et les participants devront être respectées. C'est pourquoi nous appuyons l'idée du « nouveau départ » mise en avant par l'Alberta-B.C. Joint Expert Panel on Pension Standards, car elle permet aux promoteurs d'« isoler » les régimes de retraite en vigueur et d'en établir de nouveaux qui sont fondés sur les années de services futurs et pour lesquels les droits d'utilisation de l'excédent sont clairement définis.

Nous l'avons dit, afin de régler les questions de la propriété et de l'utilisation de l'excédent des régimes, nous recommandons que les promoteurs soient autorisés à verser dans un fonds de sécurité de retraite des cotisations de solvabilité. Celui-ci constituerait un complément distinct à la caisse normale de retraite et servirait à augmenter le niveau de provisionnement et à accroître la sécurité des prestations des participants.

Indexation des prestations (4-21). Il va de soi que l'indexation des prestations de retraite comporte un coût. Il serait mal à propos d'exiger l'indexation des prestations de retraite accumulées, car cela modifierait de façon rétroactive les accords sur les pensions. Si l'indexation postérieure à la retraite devient obligatoire dans le cas des droits à pension futurs, les règles régissant pareille indexation devront être clairement définies et elles devront permettre aux parties d'évaluer le coût de l'indexation. Nous faisons remarquer que, à l'heure actuelle, au Canada, aucune province ni territoire n'exige l'indexation des rentes en cours de service.

Organisme responsable de la gestion des régimes de retraite en Ontario (5-2 et 5-6). Nous appuyons la proposition préconisant la mise sur pied d'un organisme gouvernemental qui aiderait les promoteurs à rembourser les prestations abandonnées lorsque les participants ont perdu contact avec l'administrateur du régime.

Transfert des participants d'un régime à un autre (5-3, 5-4 et 5-6). Nous appuyons l'idée selon laquelle les employés nouvellement embauchés soient informés de leurs options. Toutefois, l'option par défaut proposée entraînerait d'importants problèmes d'ordre administratif à bien des égards; elle serait difficilement réalisable si les deux régimes en question offrent des types de prestations qui diffèrent largement; elle créerait plusieurs problèmes de politique publique; enfin, elle nuirait aux opérations commerciales normales. Nous préférierions que le transfert des participants d'un régime à un autre soit toujours traité au cas par cas en fonction des circonstances.

Droits d'acquisition réputée (5-8 et 5-9). Nous estimons que les droits d'acquisition réputée, existants ou proposés, entraînent des inégalités arbitraires entre les participants. Les recommandations prévoient de remplacer un ensemble de distinctions arbitraires par un autre qui est pire. Par exemple, le rapport propose que les travailleurs sortis d'un RREU contre leur gré aient des droits, alors que ce ne serait pas le cas des participants des RRI, des régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD) ou des autres régimes à gouvernance mixte. De plus, les participants qui sortent du régime de leur gré juste avant une restructuration ou une fermeture n'auraient aucun droit, tandis que ceux qui y restent en auraient. Nous tenons à préciser qu'il n'est pas toujours facile d'établir une distinction entre un départ volontaire et un départ involontaire. L'instauration de règles fondées sur cette distinction aurait de fortes probabilités d'entraîner des frais de contentieux, ce qui ne serait pas dans l'intérêt du régime dans son ensemble.

L'Ontario et la Nouvelle-Écosse sont les seules provinces canadiennes qui exigent l'attribution des prestations réputées acquises en cas de liquidation du régime, et l'Ontario est la seule qui oblige la prise en compte des droits d'acquisition réputée aux fins des évaluations de solvabilité. Il convient de noter que dans son rapport final récemment publié, le Nova Scotia Pension Review Panel a recommandé que les promoteurs de régimes ne soient plus tenus d'accorder des droits d'acquisition réputée. Le maintien de ces prestations viendrait accroître l'incohérence de la législation en matière de retraite entre l'Ontario et les autres provinces et territoires.

Si, pour des motifs de politique publique, le gouvernement de l'Ontario décide qu'il faut continuer d'accorder des droits d'acquisition réputée, la *Loi sur les régimes de retraite* (LRR) et le règlement y afférent devraient stipuler clairement les critères permettant de déterminer à quel moment ces droits doivent être accordés. Nous recommandons de ne pas définir ces critères en fonction des circonstances entourant la sortie du régime du participant. De plus, tel que nous l'avons mentionné à la section portant sur l'indexation des prestations, il serait mal à propos d'accorder de nouveaux droits d'acquisition réputée qui viendraient augmenter le coût des prestations de retraite déjà accumulées.

Retraite progressive (5-10). Nous appuyons cette recommandation.

Acquisition immédiate des droits à pension (5-11). Nous appuyons cette recommandation, mais nous tenons à faire remarquer que, lorsque le Québec a imposé l'acquisition immédiate des droits à pension, il a parallèlement éliminé le concept de liquidation partielle. Cette combinaison de mesures a été considérée comme étant un compromis équitable.

Liquidations partielles (5-14 à 5-16). Nous préférierions que le concept de liquidation partielle soit complètement éliminé; cependant, si le gouvernement en décide autrement, nous sommes conscients que ces recommandations permettront de clarifier les choses. Cela étant dit, nous estimons que plusieurs termes figurant dans la recommandation 5-15, tels que « de bonne foi » et « réaménagement », sont assez vagues. Pareille imprécision du vocabulaire pourrait inciter les parties à contester ou à porter en appel les décisions du surintendant.

Approbation des fractionnements ou des fusions de régimes par le syndicat ou l'organisme représentant les participants (5-17 à 5-20). Nous sommes d'avis que la recommandation 5-19 complique inutilement les choses et que sa mise en œuvre comporte plusieurs difficultés d'ordre pratique. Les seules restrictions ou conditions relatives aux opérations de restructuration devraient viser à assurer la sécurité des prestations accumulées et une équité raisonnable entre les participants qui demeurent dans le régime d'origine et ceux qui feront dorénavant partie du nouveau régime. Nous recommandons que les règles en matière de restructuration des régimes soient prévues dans la *Loi sur les régimes de retraite* et le règlement y afférent, de façon à favoriser les transactions qui tiennent dûment compte de la sécurité des prestations des participants concernés.

Conditions relatives aux fractionnements, aux fusions, aux conversions et aux transferts d'actifs de régimes (5-21 à 5-23). Nous appuyons ces recommandations.

Quand les régimes deviennent insolubles

Définition d'insolvabilité (6-1 à 6-4). La définition de l'insolvabilité des régimes pose problème et pourrait susciter l'incertitude chez les promoteurs de régimes. Dans bien des cas, le régime ne pose pas de problème, mais le promoteur encourt des risques. Le promoteur pourrait avoir déjà versé sa cotisation au régime et devoir répondre soudainement à une demande de

fonds supplémentaires au pire moment. Bien que ces recommandations renforcent les pouvoirs du surintendant, certains de ces pouvoirs s'apparentent davantage à ceux des tribunaux.

En cas d'insolvabilité (6-9 et 6-15). On propose d'utiliser une méthode proportionnelle pour ajuster les prestations, après en avoir exclu les améliorations convenues au cours des cinq dernières années. Il peut y avoir des circonstances dans lesquelles la méthode proportionnelle n'est pas juste et équitable envers tous les participants. Le surintendant devrait pouvoir approuver des méthodes non proportionnelles qui permettent de répartir l'actif de manière équitable.

Coût impayé des services courants et paiements spéciaux dans le cas d'une faillite (6-10 à 6-12). Nous appuyons l'esprit de la proposition; toutefois, celle-ci devrait être précisée davantage. Par exemple, s'agit-il des paiements spéciaux échus en date de la faillite ou de ceux qui ont été calculés en date de la dernière évaluation et qui servent à couvrir intégralement le déficit?

Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) (6-13 à 6-18). Nous estimons que le Fonds devrait davantage reposer sur des principes d'assurance que ce n'est le cas de la version actuelle. À notre avis, si les propositions de l'ICA prévues dans l'Ordonnance sur les régimes de retraite étaient mises en œuvre, les régimes de retraite en Ontario seraient probablement mieux provisionnés, ce qui réduirait la nécessité de faire appel au FGPR. Dans le rapport, on propose d'entreprendre une étude afin de déterminer s'il faut maintenir le FGPR. Nous appuyons le concept d'une telle étude, mais nous recommandons que, pendant son déroulement, aucun changement ne soit apporté au FGPR jusqu'à ce qu'on ait précisé son rôle à l'avenir.

Nous appuyons la recommandation 6-15 qui propose d'allonger la période d'améliorations des prestations non couvertes par le FGPR, laquelle passerait de trois ans avant l'insolvabilité du régime, comme c'est le cas aujourd'hui, à cinq ans.

Réglementation et gouvernance

La LRR devient la seule et unique source du droit des pensions (7-1 à 7-3 et 7-17). Nous appuyons ces recommandations, car elles apportent des précisions et enlèvent l'incertitude.

Rôle des normes professionnelles (7-4). Nous appuyons la recommandation prônant la collaboration étroite de l'organisme de réglementation avec les instances dirigeantes des professions pertinentes en ce qui concerne l'élaboration des normes professionnelles relatives au système de pension. La profession actuarielle mise déjà sur la collaboration des parties, et les récentes modifications apportées aux procédures de l'Institut favorisent encore davantage la transparence et la responsabilité en matière d'établissement de normes.

Dans l'intérêt public, l'Institut a délégué, il y a plusieurs années, la responsabilité d'élaborer et de tenir à jour les Normes de pratique de la profession à un organisme indépendant, à savoir le CNA. Les travaux de ce dernier sont revus par un autre organisme indépendant, soit le Conseil de surveillance des normes actuarielles. La procédure de production des travaux du CNA est

très transparente, car elle prévoit des rencontres et des consultations à l'intérieur de la profession ainsi qu'à l'extérieur avec les parties intéressées. Les organismes de réglementation sont très bien informés de l'orientation du CNA, des normes qui sont en jeu et des échéances concernant l'adoption et la mise en œuvre de celles-ci. Qui plus est, il arrive souvent que des actuaires œuvrant auprès d'un organisme de réglementation siègent à une commission de pratique de l'ICA et servent de lien officieux entre la profession et les organismes de réglementation. Enfin, l'Institut organise périodiquement des réunions d'échange d'information avec, notamment, l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR), le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO).

Pouvoirs du surintendant (7-15). Nous appuyons la recommandation.

Efficiences de l'organismes de réglementation (7-5 à 7-8, 7-11 à 7-14 et 7-16). Nous appuyons ces recommandations raisonnables.

Établissement et publication d'indices de rendement (8-1). Nous nous interrogeons sur l'utilité de cette recommandation, car elle pourrait s'avérer coûteuse pour l'organisme de réglementation et les promoteurs de régimes et produire des résultats ayant peu d'utilité pour l'une ou l'autre des parties.

Propositions visant à améliorer la gouvernance des régimes (8-2 à 8-23). Nous appuyons les recommandations visant à améliorer la gouvernance des régimes de retraite; toutefois, les changements qui en découleront devront a) être pratiques; b) ne pas constituer un fardeau administratif excessif et c) être économiques.