Association
Canadienne des
Organismes de contrôle des
Régimes de retraite
ACOR

Principes de capitalisation proposés pour une loi type sur les pensions

Document de travail de
l'Association canadienne des organismes de contrôle des
régimes de retraite (ACOR)

Le 20 juin 2005

Canadian
Association of
Pension
Supervisory
Authorities
CAPSA

Association
Canadienne des
Organismes de contrôle des
Régimes de retraite
ACOR

À l'attention des intervenants de l'industrie des régimes de retraite

OBJET : Principes de capitalisation proposés pour une loi type sur les pensions de l'ACOR

Au nom de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR), nous avons le plaisir d'annoncer la publication d'un document de consultation intitulé *Principes de capitalisation proposés pour une loi type sur les pensions* (les « principes de capitalisation »). Les intervenants du domaine des pensions pourront prendre connaissance de ce document et formuler leurs commentaires. La version électronique de ce document est disponible sur le site Web de l'ACOR (www.capsa-acor.org), sous la rubrique « Documents de consultation ». On peut aussi obtenir un imprimé du document auprès du Secrétariat de l'ACOR.

L'ACOR est une association interprovinciale d'organismes de contrôle de régimes de retraite dont la mission est de promouvoir un système réel et efficace de réglementation des régimes de retraite au Canada. Depuis cinq ans, l'ACOR œuvre à une initiative visant à établir le fondement d'une loi type sur les pensions harmonisée et simplifiée. Une fois élaborée, cette loi type servira de modèle pour aider les gouvernements fédéral et provinciaux désireux de modifier leur législation sur les pensions.

Dans le cadre de l'initiative de l'ACOR visant à établir une loi type sur les pensions, les principes de capitalisation définis doivent établir l'assise de règles types harmonisées de capitalisation pour les régimes de retraite à prestations déterminées. L'harmonisation des règles de capitalisation faciliterait la réduction des coûts liés à l'observation et simplifierait l'administration des régimes de compétence mixte. Il ne faut pas pour autant considérer que ces principes représentent la position officielle de tout organisme ou gouvernement fédéral ou provincial.

Le présent document de travail met de l'avant les considérations et les objectifs pris en compte par l'ACOR dans l'élaboration des principes de capitalisation, propose et explique quinze principes de capitalisation afin de solliciter les commentaires des lecteurs, définit trois autres principes afin de stimuler des discussions supplémentaires et énonce des questions pour orienter ce débat.

L'ACOR sera heureuse de recevoir les commentaires, les suggestions et les idées des intervenants du secteur des pensions au sujet des principes de capitalisation proposés pour une loi type sur les pensions. Les mémoires écrits et toute question au sujet du document de consultation doivent être adressés à :

M. Davin Hall
Gestionnaire de la politique
Secrétariat de l'ACOR
5160, rue Yonge
17e étage, C.P. 85
North York ON M2N 6L9

Tél. : 416-226-7773
Téléc. : 416-590-7070
Courriel : capsa-acor@fsco.gov.on.ca

L'ACOR reconnaît que plusieurs gouvernements et organismes du milieu des retraites étudient actuellement la question du financement des retraites et elle est encouragée par l'attention que reçoit en ce moment cet important sujet. Comme la Régie des rentes du Québec mène actuellement des consultations au Québec, elle ne peut participer à cette consultation.

Nous vous saurions gré de nous transmettre votre mémoire et vos questions d'ici le 30 novembre 2005 et, de préférence, sur support électronique. Étant donné que nous entendons publier les mémoires qui nous parviendront dans le cadre de ces consultations, veuillez nous indiquer, le cas échéant, que vous ne voulez pas que votre mémoire soit publié.

Veuillez agréer l'expression de nos meilleurs sentiments,

Debbie Lyon
Présidente de l'ACOR

Ellen Nygaard
Présidente du comité de capitalisation de l'ACOR

PRINCIPES DE CAPITALISATION PROPOSÉS POUR UNE LOI TYPE SUR LES PENSIONS

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....2

Principes proposés.....6

Principes exigeant des discussions supplémentaires 11

Questions concernant les principes exigeant des discussions supplémentaires 15

Annexe 16

INTRODUCTION

Le présent document définit les principes de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées proposés par l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) en vue de leur incorporation à la loi type sur les pensions actuellement élaborée par l'ACOR (voir l'annexe sur les principes de capitalisation des *Principes de réglementation proposés pour une loi type sur les pensions*).

L'ACOR fournit une brève définition des objectifs afin d'orienter l'élaboration de principes de capitalisation. Ces objectifs ne peuvent être pris isolément, car ils s'inscrivent dans le cadre d'autres considérations en matière de politique qui s'appliquent à l'environnement actuel des régimes d'employeurs au Canada; le présent document aborde donc d'autres questions qui influent sur l'élaboration des politiques.

Lorsque l'ACOR s'est lancée dans son projet de loi type sur les pensions, nous avons clairement indiqué qu'il ne s'agissait pas de choisir le plus petit dénominateur commun entre les normes existantes et possibles, mais de rechercher les « pratiques exemplaires » de réglementation des régimes de retraite. Même si la plupart des principes découlent de lois existantes au Canada, il a été reconnu que des innovations pourraient être nécessaires si le contexte des régimes de retraite, sous sa forme actuelle et tel que nous le prévoyons à l'avenir, l'imposait. À la fin du présent document figurent certains principes qui ne sont pas intégrés aux lois existantes sur les pensions et qui doivent donc faire l'objet de discussions supplémentaires.

Les règles de capitalisation doivent tenir compte des intérêts de trois catégories d'intervenants :

- les participants et anciens participants aux régimes, à titre de bénéficiaires du système et, souvent, de cotisants au financement du système;
- les répondants des régimes, qui sont responsables du financement du système des régimes de retraite;
- le public et les organismes de contrôle de régimes de retraite, qui représentent l'intérêt public et assument la responsabilité de l'application de la politique publique.

L'ACOR a défini deux objectifs principaux, qui répondent de manière générale aux besoins des intervenants, et un objectif secondaire ayant trait à l'équité entre les bénéficiaires dans les régimes de retraite dont la totalité ou une partie du financement relève des participants.

Objectifs principaux :

1. « *Les exigences de capitalisation devraient donner une assurance adéquate que les régimes conservent suffisamment d'actifs pour pouvoir s'acquitter des prestations promises dans un régime à prestations déterminées, en particulier en cas de faillite de l'employeur*. »

Cet objectif répond à la préoccupation principale des organismes de contrôle de régimes de retraite, car la protection des prestations est essentielle si l'on veut conserver la confiance et la participation dans le système des pensions. À l'évidence, l'objectif sous-jacent en matière de politique publique est de créer un système de revenu de retraite stable et viable afin de renforcer l'autonomie et le bien-être des personnes âgées. Les répondants et les participants sont eux aussi intéressés à cet objectif. Si un répondant utilise son régime de retraite pour attirer et retenir des employés qualifiés, les employés existants et éventuels doivent savoir en toute confiance que les prestations accumulées dans le régime sont raisonnablement protégées.

2. « *Encourager l'équité au niveau de l'attribution des responsabilités en matière de risque et de l'accès aux récompenses, parmi les participants et les répondants des régimes.* »

   Il doit exister des règles claires concernant les responsabilités et les droits des participants et des répondants des régimes. Les règles régissant la capitalisation devraient refléter une attribution adéquate de la responsabilité et des risques assumés par les participants et les répondants. Il faut traiter de questions comme l'usage de l'actif excédentaire dans les régimes de retraite existants et la possibilité de réductions des prestations en cas de faillite de l'employeur. Cet objectif s'inscrit dans l'orientation sous-jacente de la politique publique, qui veut encourager l'établissement et le maintien de régimes d'employeurs, car il est plus difficile de maintenir des arrangements qui sont considérées injustes par les employeurs ou les participants au régime.

Objectif secondaire :

« *Minimiser l'inégalité entre les cohortes et les générations parmi les groupes de participants aux régimes de retraite.* »

Les participants ne seront prêts à contribuer à un régime de retraite à prestations déterminées et ne valoriseront les prestations auxquelles ils ont droit que s'ils considèrent que leur contribution ou leur participation au régime a une juste valeur. Si les participants perçoivent que leur participation à un régime soutient les prestations versées à un autre groupe, ils ne considéreront pas que le régime dessert leurs intérêts. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées (à employeur unique ou interentreprises) et les régimes du secteur public. Les règles de capitalisation doivent garantir que les cotisations à ces genres de régimes n'imposent pas indûment de coûts à un groupe de participants ou à des participants actifs dans un régime à une période donnée et qu'elles ne mènent pas parallèlement à des gains disproportionnés pour d'autres groupes.

L'ACOR a de plus défini plusieurs autres considérations qui pourraient limiter ou influencer d'une façon ou d'une autre la portée des règles minimales en matière de capitalisation et leur mode de conception et d'application aux régimes de retraite.

Autres considérations :

1. « *Les exigences minimales en matière de capitalisation devraient promouvoir la stabilité du niveau de capitalisation du régime tout en favorisant celle des taux de cotisation applicables aux répondants des régimes.* »

   Les régimes de retraite doivent être viables à long terme sur le plan financier pour les participants et les répondants des régimes. D'une année à l'autre, les taux des cotisations découlant des règles de capitalisation devraient être aussi stables et prévisibles que possible compte tenu de la variabilité liée au rendement des investissements, aux fluctuations des taux d'intérêt et à d'autres facteurs échappant au contrôle du répondant du régime. La stabilité des cotisations est un avantage pour le répondant, car elle permet d'évaluer raisonnablement les coûts futurs des prestations prévues dans le cadre du régime de manière à budgétiser adéquatement les coûts qui s'y rattachent. Il est tout aussi important d'assurer la stabilité des régimes où les cotisations ne peuvent pas être modifiées facilement ou rapidement, comme ceux établis par des conventions collectives et les régimes à coûts partagés par l'employeur et les salariés. Il faut toutefois parvenir à un équilibre entre cette préoccupation et le premier objectif principal. Les règles s'inspirant de cet objectif permettraient de répondre aux fluctuations du niveau de capitalisation en ajustant les taux de cotisation de manière à assurer une certaine stabilité des régimes à cet égard.

   Il faut reconnaître la nature à long terme du régime de retraite; de plus, les dispositions concernant la capitalisation du régime doivent refléter la capacité de ce dernier à composer avec les variations du niveau de capitalisation sur une longue période. On doit toutefois y parvenir sans favoriser une sous-capitalisation chronique des régimes.

2. « *Maintenir les régimes d'employeurs comme une part intégrante du système de revenu de retraite du Canada tout en reconnaissant les pressions concurrentielles auxquelles sont confrontées les entreprises canadiennes œuvrant dans un contexte mondial*. »

   En ce qui concerne le système volontaire de régimes d'employeurs du Canada, les répondants existants et éventuels renonceront à leur régime si les règles de capitalisation sont telles que les exigences qui pèsent sur les répondants de régime deviennent trop élevées. Le pourcentage des travailleurs couverts par des régimes de retraite n'a cessé de diminuer. Bien que ce phénomène soit lié à divers facteurs, dont la plupart ne se rapportent pas à l'existence de normes minimales de capitalisation, il faut reconnaître que

le financement d'un régime de retraite fait partie des frais d'exploitation des entreprises. C'est un coût que les employeurs sont depuis longtemps prêts à assumer comme un investissement afin d'attirer et de retenir un effectif stable et de haute qualité, mais, de même que tous les autres coûts d'exploitation, il doit être perçu par les dirigeants d'entreprises comme un ajout de valeur.

3. *« D'autres lois, règles et politiques ont une incidence sur les régimes de retraite et leurs répondants et pourraient imposer des limites ou influer d'autres façons sur les règles de capitalisation. »*

   Les régimes de retraite relèvent d'un environnement juridique et quasi juridique très complexe. D'autres lois, règles et politiques pourraient imposer des limites ou influer d'autres façons sur l'établissement de normes minimales de capitalisation :

   - la *Loi sur l'impôt sur le revenu* du Canada, qui établit les plafonds de la capitalisation, des cotisations et des prestations des régimes de retraite;
   - les normes de pratique actuarielles influent sur l'évaluation du passif des régimes et des actifs des caisses de retraite et sur la communication de l'information connexe – traditionnellement, la formulation des règles de capitalisation s'inspire de ces normes ou y fait explicitement référence;
   - les normes de comptabilité et de vérification régissent la communication de l'information financière sur les régimes de retraite (à titre d'entités financières), mais aussi, de façon plus globale, dans le contexte des rapports financiers des entreprises;
   - les lois du travail régissant les conventions collectives, de même que les lois et les règles applicables aux instruments de placement, peuvent elles aussi influer directement ou indirectement sur la réussite de l'établissement et de l'application des normes de capitalisation;
   - les tribunaux, par leur interprétation des lois et les règles de la common law qu'ils instituent, ont progressivement défini l'« entente sur les pensions », influant ainsi sur le comportement et les choix des parties à cette entente, à savoir les bénéficiaires et les répondants des régimes.

À la lumière des objectifs énoncés et des considérations ci-avant, l'ACOR propose les principes de capitalisation qui suivent et sollicite des commentaires sur des questions supplémentaires, en vue de préserver un cadre de capitalisation réaliste et uniforme pour les régimes d'employeurs.

PRINCIPES PROPOSÉS

Les principes énumérés ci-dessous sont proposés par l'ACOR afin d'orienter l'établissement de règles de capitalisation des régimes de retraite. Nous encourageons toutes les parties à nous faire part de leurs commentaires :

1. **Cotisations pour services courants de l'employeur (et des employés) – échéances applicables aux versements**

   Les cotisations couvrant les coûts normaux doivent être versées à la caisse de retraite dans les 30 jours suivant la fin du mois auquel elles s'appliquent.

2. **Paiements spéciaux des employeurs rattachés au passif non capitalisé -- échéances applicables aux versements, amortissement**

   Les cotisations couvrant le passif non capitalisé doivent être versées à la caisse de retraite sous forme de mensualités égales dans les 30 jours suivant la fin du mois auquel elles s'appliquent. La période d'amortissement pourrait atteindre 15 ans. (Les questions relatives à la période d'amortissement pour le passif non capitalisé sont abordées dans la section « Principes exigeant des discussions supplémentaires ».)

3. **Paiements spéciaux des employeurs rattachés aux déficits de solvabilité -- échéances applicables aux versements, amortissement**

   Les cotisations couvrant les déficits de solvabilité doivent être versées à la caisse de retraite sous forme de mensualités égales dans les 30 jours suivant la fin du mois auquel elles s'appliquent. La période d'amortissement pourrait atteindre 5 ans.

4. **Capitalisation séparée de chaque déficit de solvabilité et de chaque élément de passif non capitalisé**

   Chacun des déficits de solvabilité et des éléments de passif non capitalisé doit être financé séparément. Chaque déficit est financé selon un calendrier d'amortissement qui commence à la date où il a été établi et ce calendrier, qui doit respecter les périodes d'amortissement maximales susmentionnées, demeure valide jusqu'à ce que le déficit ait disparu.

5. Obligation d’évaluer la solvabilité

Toutes les évaluations actuarielles doivent comprendre une évaluation de la solvabilité, y compris des évaluations montrant l’effet d’une modification qui augmente le passif de solvabilité. La solvabilité du régime doit être énoncée – l’actuaire ne doit pas se contenter d’indiquer que le ratio de solvabilité est supérieur à un ou qu’une modification ne nuira pas à la pleine solvabilité du régime.

6. Utilisation des gains actuariels

Si une évaluation révèle un gain actuariel sur une base de permanence ou selon l’approche de solvabilité d’un régime de retraite, ces gains doivent être appliqués aux éléments de passif non capitalisés ou aux déficits de solvabilité, respectivement, en commençant par l’élément de passif ou le déficit le plus ancien, selon le cas.

C’est seulement après la matérialisation des gains actuariels qu’un actuaire serait autorisé à conseiller soit que les niveaux des paiements spéciaux soient maintenus, ce qui réduirait de fait la période d’amortissement, soit que les paiements spéciaux soient recalculés de manière à ce que la période initiale d’amortissement du passif ou du déficit restant demeure inchangée.

7. Avancement du calendrier d’amortissement

Si l’amortissement du passif non capitalisé et des déficits de solvabilité est avancé par une hausse des paiements spéciaux, le versement de paiements spéciaux avant l’échéance fixée ou le versement de paiements supplémentaires, les paiements spéciaux ultérieurs peuvent être réduits dans la mesure où le solde impayé du passif non capitalisé ou des déficits de solvabilité n’est à aucun moment supérieur à ce qu’il aurait été si l’on s’était conformé au calendrier initial. Un certificat actuariel révisé doit être déposé à l’appui de toute réduction ultérieure des paiements spéciaux.

8. Effets des modifications apportées au régime sur les calendriers d’amortissement

Les nouvelles périodes d’amortissement et l’établissement d’un passif non capitalisé ou d’un déficit de solvabilité commenceraient à la date d’entrée en vigueur de la modification à l’origine de l’évaluation nouvelle ou révisée. L’actuaire doit mettre à jour l’évaluation actuarielle existante ou en déposer une nouvelle.

9. Règles applicables à des genres de régimes particuliers -- Régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées (RCNPD)

Les évaluations actuarielles effectuées pour des RCNPD doivent démontrer que le taux des cotisations négociées suffit à la prise en charge des coûts de services courants, des paiements spéciaux et, le cas échéant, des dépenses administratives du régime.

Si l'évaluation ne démontre pas la suffisance des cotisations, le répondant du régime doit fournir à l'organisme de contrôle des régimes de retraite, dans les 120 jours suivant le dépôt de l'évaluation, un plan d'action permettant de régler le problème. On peut pallier l'insuffisance des cotisations par la réduction des prestations qui s'accumuleront à l'avenir, la réduction des prestations accessoires assujetties aux règles d'acquisition, la hausse des cotisations, etc. Si les mesures correctives ne permettent pas de résoudre le problème, l'organisme de contrôle des régimes de retraite peut, en dernier recours, autoriser le régime à réduire les prestations accumulées.

10. Règles applicables à des genres de régimes particuliers – Régimes visant des personnes particulières (régimes désignés)

Les régimes visant des personnes particulières sont conçus pour des personnes rattachées (propriétaires du répondant du régime) ou des salariés à revenu élevé (c'est-à-dire qui gagnent deux fois et demi le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec). La *Loi sur l'impôt sur le revenu* peut limiter le niveau de capitalisation des prestations prévues par les régimes visant des personnes particulières.

11. Définition du terme « déficit de solvabilité » -- règles pour l'établissement de l'actif et du passif

Un « déficit de solvabilité » est le montant par lequel le passif de solvabilité dépasse l'actif de solvabilité, conformément à la définition de ces deux termes donnée ci-dessous.

L'actif de solvabilité est la valeur marchande des éléments d'actif plus les débiteurs moins les frais de terminaison, ajustée de manière à inclure la valeur actuarielle actuelle sur cinq ans des paiements spéciaux calculés sur une base de permanence et selon l'approche de solvabilité. La valeur actuarielle actuelle de cinq années de paiements spéciaux est un ajustement de la valeur marchande des éléments d'actif et n'est pas un élément d'actif du régime.

Le passif de solvabilité est la somme de tous les éléments de passif accumulés vis-à-vis des participants au régime à la date de l'examen, calculée en supposant une terminaison du régime à cette date.

Pour les besoins de la communication de l'information, le régime doit divulguer le ratio de solvabilité du régime de la manière énoncée ci-dessous. L'actuaire serait autorisé, à des fins de capitalisation, à lisser la valeur de l'actif, sous réserve des points suivants :

- la valeur de l'actif lissé ne peut pas dépasser la valeur marchande des éléments d'actif de plus de 10 %, à moins que l'organisme de contrôle des régimes de retraite ne l'y autorise;
- le lissage peut reposer au plus sur une moyenne de cinq ans des dernières valeurs marchandes des éléments d'actif;
- le lissage doit être appliqué uniformément sur au moins 10 ans;
- le lissage du taux d'intérêt de l'évaluation de solvabilité et du passif de solvabilité ne serait pas autorisé;
- l'organisme de contrôle des régimes de retraite conserverait le droit de demander à ce que l'évaluation de solvabilité soit effectuée sans recours au lissage de l'actif.

12. Définition du ratio sur une base de permanence et du ratio de solvabilité

Ratio sur une base de permanence : Actif sur base de permanence divisé par le passif sur base de permanence

Ratio de solvabilité : Valeur marchande des éléments d'actif moins les dépenses de terminaison divisée par le passif de solvabilité, tel que cela est décrit ci-dessus.

13. Utilisation permise de l'actif excédentaire en cours de régime

Les régimes qui n'ont aucun déficit de solvabilité ni aucun passif non capitalisé pourraient avoir un « actif excédentaire ». Cet actif excédentaire (c.-à-d., l'excédent sur base de permanence ou l'excédent de solvabilité, selon la valeur la moins élevée) peut servir à accroître les prestations, être conservé dans le régime à titre de réserve, être utilisé par le répondant pour un congé de cotisations ou être retiré du régime dans la mesure où ce retrait est conforme aux règles connexes devant figurer dans la loi type sur les pensions (qui ne sont pas encore achevées).

Les répondants qui désirent suspendre ou réduire les cotisations (dans le cadre d'un congé de cotisations) peuvent le faire si cela n'est pas spécifiquement interdit par les modalités du régime. Le recours à un congé de cotisations est limité : SOIT le régime doit maintenir un ratio sur une base de permanence et un ratio de solvabilité d'au moins 105 % SOIT le régime doit amortir la totalité de l'actif excédentaire sur une période de cinq ans.

14. Fréquence du dépôt des rapports actuariels

Des évaluations actuarielles devraient être déposées une fois tous les trois ans dans les neuf mois suivant l'examen actuariel du régime.

L'organisme de contrôle des régimes de retraite peut toutefois exiger la tenue d'évaluations annuelles, dans des circonstances établies par le surintendant, à déposer dans les neuf mois suivant l'examen actuariel du régime.

L'organisme de contrôle des régimes de retraite peut également exiger la tenue d'évaluations en tout temps, à sa discrétion.

15. Amortissement du déficit de solvabilité à la terminaison du régime

À sa liquidation, un régime de retraite déficitaire serait obligé d'amortir son déficit dans les cinq ans suivant la liquidation. Cette disposition ne s'appliquerait pas en cas de faillite de l'employeur ni aux régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées.

Si un employeur participant à un régime à unités multiples (un régime interentreprises, mais qui n'est pas à cotisations négociées et à prestations déterminées) se retire du régime, cet employeur est responsable de l'amortissement de tout déficit de solvabilité se rapportant aux participants de son entreprise.

PRINCIPES EXIGEANT DES DISCUSSIONS SUPPLÉMENTAIRES

Outre les principes présentés ci-dessus, l'ACOR tient à proposer à des fins de discussion les trois questions ci-après. Dans cette section, nous demandons si les règles existantes seront suffisantes pour relever les défis qui se poseront à l'avenir et suggérons d'autres solutions. Nous invitons les personnes et les organisations qui répondront à fournir des commentaires et leurs points de vue sur ces points, en s'attardant notamment aux questions posées à la fin de la section.

1. Renforcement des règles de capitalisation

De manière générale, nous estimons que si les règles de capitalisation doivent être modifiées, cela devrait être pour les renforcer et améliorer ainsi la protection des prestations, comme nous l'avons établi dans notre objectif principal. Voici quelques possibilités à envisager.

a) Période d'amortissement du passif non capitalisé

Plusieurs facteurs influent sur le débat concernant la période d'amortissement appropriée applicable à la liquidation du passif sur base de permanence non capitalisé. À mesure que les régimes de retraite à prestations déterminées mûrissent, on se préoccupe de plus en plus du fait que la période d'amortissement actuelle de 15 ans soit trop longue. Au départ, le recours à une période d'une telle durée permettait aux régimes à prestations déterminées d'amortir de manière abordable les prestations pour services passés octroyées à la création du régime et d'apporter dans les premières années du régime des améliorations aux prestations à verser en les capitalisant avant que ces prestations ne deviennent payables. Toutefois, à mesure que les participants au régime vieillissent, on dispose de moins en moins de temps pour financer le passif à long terme non capitalisé d'un régime, compte tenu de la diminution de la période d'accumulation dont les participants actifs pourront se prévaloir.

Des règles de capitalisation minimale plus strictes pourraient également être nécessaires compte tenu des pressions qui font obstacle au financement des régimes au-delà des exigences minimales. Des périodes d'amortissement plus courtes, par exemple, compenserait les nouvelles pratiques de capitalisation adoptées en raison des préoccupations des répondants quant aux déséquilibres liés aux risques et aux récompenses : certains répondants choisissent de limiter la capitalisation de leur régime aux seuils minimaux prévus par la loi en raison de leur réticence à produire des excédents.

La question consiste ici à déterminer la période d'amortissement adéquate pour le passif à long terme non capitalisé qui apparaît dans des régimes de retraite de plus en plus mûrs, compte tenu des objectifs et d'autres considérations énoncés dans le présent document.

b) Limites aux améliorations pouvant être apportées aux prestations

De nombreux répondants de régimes, en particulier ceux de régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées et de régimes cofinancés du secteur public, subissent des pressions pour qu'ils élèvent le niveau des prestations à chaque fois que les cotisations augmentent. Dans des régimes insuffisamment capitalisés, une telle hausse pourrait aggraver les problèmes de capitalisation, voire mettre en péril le régime même.

Une solution est de limiter les améliorations pouvant être apportées aux prestations à moins que les régimes ne satisfassent à certaines exigences. Par exemple, un régime ayant un ratio de capitalisation ou de solvabilité de moins de 85 % ne serait pas autorisé à améliorer ses prestations jusqu'à ce que le régime dépasse ce ratio, à moins que le répondant ne finance l'accroissement des prestations de manière à ce que le ratio de solvabilité ne diminue pas parallèlement.

c) Exigence de l'établissement d'une provision pour écarts défavorables

Une provision pour écarts défavorables (PÉD) est un ajustement explicitement énoncé du passif. C'est l'écart entre le passif calculé en tenant compte des marges établies par souci de prudence, et le passif déterminé à partir des hypothèses les plus probables. L'Institut canadien des actuaires a évoqué le concept dans l'examen actuel de ses normes de pratique relatives à la divulgation de l'information sur la capitalisation des régimes de retraite.

Cette provision peut être utilisée en conjonction avec une évaluation du passif effectuée selon l'approche de solvabilité (ou liquidation) ou sur une base de permanence. Il s'agit de l'estimation par l'actuaire de la somme à réserver afin de mieux protéger les prestations dans le cas où les hypothèses les plus probables de l'actuaire ne se confirment pas et où la situation financière du régime est pire que prévu.

L'Institut canadien des actuaires a suggéré que l'actuaire et le répondant du régime décident si un rapport actuariel doit comprendre une PÉD et comment celle-ci serait établie, compte tenu de la politique de capitalisation du répondant. Si l'on adopte l'établissement d'une telle provision comme norme de pratique actuarielle, on constatera peut-être que certaines évaluations de la capitalisation déposées ne contiennent aucune PÉD. Dans ce cas, des normes légiférées minimales sur les PÉD pourraient également être adoptées afin de garantir que les évaluations de la capitalisation déposées auprès de l'organisme de contrôle des régimes de retraite reflètent toujours au moins une certaine prudence.

2. Exigence d'une politique de provisionnement des régimes

Les décisions concernant le provisionnement ont un effet immédiat et important sur les intervenants d'un régime de retraite. Elles peuvent influer sur les coûts des

employeurs, la protection des prestations des participants et la viabilité du régime même. Ces décisions ne devraient pas être prises de manière ponctuelle. La prise de décision devrait être conforme aux objectifs du régime de retraite et s'inscrire dans une politique à long terme. L'élaboration d'une politique de provisionnement par les répondants soutiendrait les processus décisionnels.

Vous trouverez ci-dessous une liste des sujets possibles qui pourraient être traités dans une politique de provisionnement. Cette liste, qui n'est pas exhaustive, décrit les éléments possibles d'une telle politique :

- Améliorations des prestations : une politique de provisionnement peut aborder les cas où une amélioration des prestations est adéquate et établir des lignes directrices définissant les effets acceptables des améliorations sur le niveau de provisionnement d'un régime.

- Déficits de capitalisation : la politique pourrait fournir une orientation sur la marche à suivre lorsqu'une évaluation révèle un déficit de capitalisation. La politique de provisionnementcapitalisation devrait être pour le moins conforme aux exigences réglementaires, tout en pouvant imposer une capitalisation accélérée du déficit au-delà de ces exigences.

- Choix des hypothèses économiques et des méthodes d'évaluation des coûts à utiliser dans les évaluations et fréquence de ces dernières.

- Usage des ajustements, le cas échéant, applicables aux éléments d'actif ou de passif, comme le lissage de l'actif.

- Politique visant à orienter l'usage des excédents et des congés de cotisations.

- Des liens aux énoncés des politiques et des procédures de placement : une politique de provisionnement devrait être étroitement liée à l'énoncé des politiques et des procédures de placement (EPPP) et aux stratégies de placement de la caisse du régime.

De même que la formulation par les régimes d'un EPPP, qui est obligatoire dans de nombreuses administrations, l'établissement d'une politique de provisionnement pourrait être exigée, sans toutefois que la politique doive être déposée auprès de l'organisme de contrôle des régimes de retraite (même si l'organisme de réglementation pourrait en exiger un exemplaire au besoin).

3. Régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées : des règles de capitalisation séparées se justifient-elles?

Les régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées (RCNPD) diffèrent sous bien des aspects des autres régimes d'employeurs. Dans le cas des RCNPD interentreprises, la situation financière d'un employeur n'influe pas nécessairement sur la viabilité des régimes, et les employeurs sont seulement tenus de verser les cotisations négociées. En ce qui concerne les RCNPD à employeur unique, le régime court le même risque de défaillance d'entreprise que s'il s'agissait d'un régime d'employeur normal, et il subit de plus en matière de capitalisation les contraintes imposées par la négociation collective.

Compte tenu de ces différences et d'autres particularités, un cadre de capitalisation propre à ce genre de régime pourrait être approprié. Les risques auxquels des régimes de cette sorte sont confrontés sont différents de ceux que connaissent les régimes à employeur unique, et les défis auxquels ils doivent faire face ont une origine différente de celle des défis rencontrés par les autres régimes.

Les règles de capitalisation applicables aux RCNPD doivent tenir compte de ces différences, sans toutefois désavantager ce genre de régimes. Il est nécessaire de traiter les points faibles qui leur sont propres, tout en reconnaissant qu'une terminaison volontaire par le répondant du régime est hautement improbable.

QUESTIONS CONCERNANT LES PRINCIPES EXIGEANT DES DISCUSSIONS SUPPLÉMENTAIRES

Les questions suivantes ont été formulées pour orienter les discussions sur les principes exigeant des discussions supplémentaires présentés ci-avant. Nous vous encourageons évidemment à nous transmettre tout autre commentaire.

1. Est-il nécessaire de renforcer les règles de capitalisation applicables aux régimes de retraite à prestations déterminées?
    a. Dans l'affirmative, que pensez-vous de l'efficacité des mesures proposées?
    b. Faudrait-il envisager d'autres mesures?

2. Une politique de capitalisation devrait-elle être obligatoire?
    a. Dans l'affirmative, son dépôt devant l'organisme de contrôle des régimes de retraite devrait-il lui aussi être obligatoire?
    b. Quels éléments une telle politique devrait-elle comprendre?

3. Les régimes à cotisations négociées et à prestations déterminées devraient-ils avoir des règles de capitalisation différentes?
    a. Dans l'affirmative, quelles devraient être les différences?

4. D'autres catégories de régimes de retraite à prestations déterminées (comme les régimes du secteur public) devraient-elles être régies par des règles différentes?
    a. Dans l'affirmative, pourquoi ces catégories de régimes devraient-elles être assujetties à des règles différentes?
    b. Quelles devraient être ces différences?

ANNEXE

Le document de travail intitulé *Principes de réglementation proposés pour une loi type sur les pensions*, publié par l'ACOR en janvier 2004, comprend un principe de haut niveau relatif à la capitalisation des régimes de retraite. La section pertinente de ce document est reproduite ci-dessous.

Capitalisation du régime

- L'employeur verse à la caisse du régime de retraite, de la manière, dans le délai et en accord avec les exigences de capitalisation et de solvabilité prévus par règlement, les cotisations nécessaires pour couvrir toutes les prestations payables en vertu du régime.
- Dans le cas d'un régime à prestations déterminées, l'employeur verse à la caisse du régime des cotisations conformes au plus récent rapport actuariel relatif au régime qu'il a déposé auprès de l'organisme de réglementation.
- Si l'organisme de réglementation estime qu'un rapport actuariel n'est pas conforme aux exigences prévues par règlement, il en informe l'administrateur et lui demande de modifier le rapport afin qu'il soit conforme à ces exigences.
- L'employeur peut bénéficier d'un congé de cotisations dans la mesure prévue par les modalités du régime et les exigences prévues par règlement.
- L'administrateur du régime veille à ce que toutes les cotisations exigibles soient versées à la caisse de retraite dans le délai prévu par règlement. Sauf s'il est un comité de retraite ou le conseil de fiducie d'un régime interentreprises, l'administrateur fournit au *responsable de la caisse*, dans le délai prévu par règlement, un état annuel des cotisations indiquant les montants estimatifs à verser et la date de versement prévue. Si le montant des cotisations effectivement versées à la caisse ne correspond pas à celui indiqué dans l'état des cotisations et si aucune explication satisfaisante de l'écart n'est fournie, le responsable de la caisse signale le déficit à l'organisme de réglementation dans le délai prévu par règlement.