

**Renforcer le cadre législatif et réglementaire
des régimes de retraite à prestations déterminées agréés aux
termes de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension***

Division du secteur financier
Ministère des Finances
Document de travail

Mai 2005



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

Canada

INTRODUCTION

Les régimes de retraite à prestations déterminées sont confrontés à un vaste éventail de défis au Canada. Le gouvernement du Canada s'est engagé à examiner périodiquement le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite afin de veiller à ce qu'il demeure efficace et qu'il évolue au rythme des conditions du marché¹.

L'objectif de ce document de travail est d'obtenir l'opinion des Canadiens au sujet de la meilleure façon de renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées agréés aux termes de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) dans le but d'accroître la sûreté des prestations de retraite et de s'assurer de la viabilité des régimes de retraite à prestations déterminées. Même si la liste des enjeux relevés ici n'est pas exhaustive, le présent document établit un certain nombre de questions clés liées à ces objectifs ainsi qu'à l'équilibre entre les intérêts et les incitatifs des répondants et des participants d'un régime de retraite.

Les présentations seront acceptées jusqu'au 15 septembre 2005. Sous réserve du consentement de leurs auteurs, les commentaires reçus seront affichés sur le site Web du ministère des Finances pour une transparence accrue.

¹ Le Bureau du Surintendant des Institutions Financières a rendu public en 1996 un document de travail intitulé, *Renforcer la surveillance des régimes de retraite assujettis à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, qui portait sur les modifications du cadre prudentiel et de surveillance pour les régimes de retraite privés assujettis à la réglementation fédérale. Par suite de cette consultation, le projet de loi S-3, *Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières*, a reçu la sanction royale le 11 juin 1998.

CONTEXTE

Le gouvernement du Canada a toujours eu comme objectif d'assurer la présence d'un solide cadre entourant la retraite². Les régimes publics de pensions (la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada) constituent deux des trois piliers du système de revenu de retraite au Canada assurant un revenu minimal aux aînés canadiens à la retraite. Le troisième pilier, à savoir les véhicules d'épargne-retraite assortis d'une aide fiscale, qui est constitué de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et de régimes de pensions agréés, aide les Canadiens à suppléer à leur épargne-retraite en les incitant à épargner en prévision de la retraite et à combler l'écart entre les régimes publics de pensions et leurs objectifs en matière de revenu de retraite.

Les régimes de pensions agréés incluent les régimes de retraite à cotisations déterminées et à prestations déterminées et sont offerts dans le cadre d'un contrat de travail. Aux termes des régimes à cotisations déterminées, les répondants et, dans la plupart des cas, les employés, versent des cotisations dans un compte individuel pour chaque participant, et les prestations de retraite sont fondées sur le montant versé dans le compte plus les revenus de placement, les dépenses, les gains et les pertes; les prestations versées sont donc assujetties au rendement du régime. Les régimes de retraite à prestations déterminées fournissent aux participants des prestations fondées sur leurs gains et leurs années de service. Ils procurent donc aux participants un revenu de retraite davantage prévisible, étant donné que les employeurs s'engagent à verser un certain niveau de prestations et qu'ils prennent le risque associé à cette promesse.

Bien que l'instauration des régimes de retraite privés soit volontaire, les régimes doivent être généralement agréés, soit auprès du gouvernement fédéral, soit auprès d'une province. Les régimes de retraite des employés d'entreprises sous compétence fédérale sont régis par la LNPP. La LNPP couvre près de 1 200 régimes de retraite ou près de 10 pour cent de la valeur de l'actif de tous les régimes agréés au Canada; 428 des régimes fédéraux sont des régimes à prestations déterminées³. L'un des principaux objectifs de la LNPP est d'établir des normes minimales s'appliquant aux régimes de retraite agréés au niveau fédéral, de manière à protéger les droits et les intérêts des participants, des retraités et de leurs bénéficiaires. Toutefois, les régimes de retraite constituent surtout une entente contractuelle entre des parties prenantes, et le rôle du gouvernement du Canada consiste à veiller à ce que le cadre soit approprié et qu'il permette à toutes les parties de prendre des décisions éclairées.

² Le gouvernement du Canada a réaffirmé, dans le budget de 2005, son engagement envers les trois piliers en (1) renforçant le soutien du revenu au moyen d'une augmentation du Supplément de revenu garanti du programme de Sécurité de la vieillesse, (2) en accordant une plus grande latitude d'investissement à l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, et (3) en améliorant les régimes d'épargne privés au moyen d'un relèvement des plafonds de cotisation aux REER et aux régimes de retraite agréés.

³ Voir l'annexe pour plus de statistiques sur les régimes de retraite réglementés au niveau fédéral.

Ces dernières années, des préoccupations croissantes ont été exprimées du fait que les régimes à prestations déterminées ont été confrontés à un marché défavorable, à des déficits de capitalisation, à des décisions judiciaires ayant créé de l'incertitude, à une absence de clarté en ce qui a trait aux droits de pension en cas d'insolvabilité et à des questions concernant l'incidence des règles de comptabilité entourant les régimes de retraite. Des experts soutiennent que ces facteurs ont créé des incitatifs à convertir les régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées qui, de façon générale, transfèrent une grande partie du risque de capitalisation du revenu de retraite du répondant du régime aux participants⁴. Il convient de signaler que les régimes de retraite à prestations déterminées aux États-Unis (É.-U.) et au Royaume-Uni (R.-U.) sont confrontés à des difficultés semblables. En fait, les É.-U. ont récemment proposé que soient apportées des modifications à leur cadre entourant les régimes à prestations déterminées, et le R.-U. est en train de développer des propositions de réforme à long terme visant les régimes de retraite.

En raison des défis auxquels sont confrontés les régimes à prestations déterminées, le Bureau du surintendant des institutions financières⁵ (BSIF) a accentué ses efforts afin de cerner de manière proactive les régimes de retraite qui présentent des niveaux de risque élevés et pour faire en sorte que leurs administrateurs prennent promptement les mesures correctives nécessaires. Même si environ la moitié des régimes à prestations déterminées réglementés par le BSIF ont présentement des déficits de solvabilité, presque tous financent activement leurs déficits, et le surintendant des institutions financières a décrit la situation actuelle comme étant stable et gérable⁶.

Il a été avancé que les règles de comptabilité des régimes de pension pourraient également avoir constitué un facteur de dissuasion au démarrage ou au maintien d'un régime de retraite à prestations déterminées, compte tenu de l'incidence que peut avoir le statut de capitalisation d'un régime sur les états financiers d'une société. La plupart des pays ont adopté des normes comptables qui éliminent la possibilité pour une société de lisser les gains et les pertes afin de présenter un bilan qui tienne compte de son passif des

⁴ D'autres facteurs peuvent expliquer la tendance potentielle à convertir des régimes à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées. Ainsi, dans les années 1990, avec la mobilité des travailleurs et les rendements relativement élevés des marchés, un grand nombre d'employés ont fait pression sur leurs employeurs pour convertir les régimes à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées.

⁵ Le BSIF est responsable de la supervision des régimes de retraite sous réglementation fédérale afin de surveiller l'observation des exigences de capitalisation et autres, et il adopte un éventail de mesures visant à accroître la sûreté des prestations de retraite.

⁶ D'après les ratios estimés de solvabilité calculés par le BSIF, à peu près 53 % des régimes de retraite à prestations déterminées supervisés par le BSIF, en date du 31 décembre 2003, étaient sous-capitalisés (le ratio de solvabilité est inférieur à un) et près de 54 % en date du 31 décembre 2004. Un ratio de solvabilité compare les actifs aux passifs d'un régime en utilisant les hypothèses basées sur la cessation du régime.

régimes de retraite en fonction de la valeur marchande. Ces normes introduisent des fluctuations aux états financiers de la société. Même si les règles comptables actuellement en vigueur au Canada permettent de lisser l'actif et le passif des régimes de retraite, le Conseil des normes comptables a indiqué qu'il examinera ses règles une fois qu'il y aura convergence substantielle à l'échelle internationale.

POINTS DE DISCUSSION

A. Excédent

La LNPP exige que les régimes de retraite soient capitalisés en accord avec les normes et les critères visés par règlement, si bien que les prestations de retraite et autres bénéfices qui devront être versées selon les modalités du régime sont appuyées par l'actif financier du régime. Cette exigence permet d'accroître la sûreté des prestations promises aux participants.

Même si la LNPP prévoit des exigences de capitalisation minimale, les régimes de retraite dont la capitalisation est supérieure au minimum requis peuvent accroître la stabilité des cotisations pendant le cycle économique en établissant un coussin financier en prévision des soubresauts des marchés. Cette mesure peut atténuer les pressions de capitalisation exercées sur les répondants dans les périodes de ralentissement économique et de faible rendement des marchés.

Parallèlement, les règles de l'impôt sur le revenu exigent présentement que les cotisations de l'employeur soient suspendues une fois que l'excédent dans le régime dépasse un certain niveau⁷. Cette règle permet qu'un certain montant de l'excédent soit conservé dans le régime et, en même temps, restreint les coûts en revenus pour le gouvernement liés au report de l'impôt sur les montants qui dépassent ceux qui sont requis pour financer les prestations de retraite promises.

Bon nombre de répondants et d'experts des régimes de retraite ont soutenu qu'il existe une asymétrie « apparente » au titre de la propriété de l'excédent⁸. Ils avancent que les répondants sont tenus de partager l'excédent des régimes de retraite, tout en demeurant entièrement responsables des déficits. Il y a aussi incertitude entourant la répartition de l'excédent en cas de cessation partielle, alors que l'excédent est théorique jusqu'à la cessation complète du régime. Les répondants disent qu'ils n'ont donc pas intérêt à capitaliser plus que le minimum requis.

⁷ Les règles d'impôt permettent généralement de détenir un actif excédentaire correspondant à au moins 10 % du passif évalué sur une base de permanence (ou 2 fois le coût du service courant jusqu'à concurrence de 20 % du passif, si ce total est plus élevé) avant d'exiger que les cotisations de l'employeur soient suspendues.

⁸ Le paragraphe 2(1) de la LNPP et le paragraphe 16(1) du *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension* (RNPP) définissent l'excédent comme le surplus de l'actif sur le passif du régime, comme le montre un rapport actuariel présenté au surintendant.

La question de la propriété de l'excédent n'est pas clairement établie. Par exemple, les participants soutiennent que les prestations de retraite constituent une rémunération différée, versée au terme de négociations contractuelles, qui aurait autrement été versée sous une autre forme. Les participants assument un certain risque de ne pas obtenir entièrement les prestations qui leur ont été promises, et ils peuvent être exposés à des augmentations des cotisations, à des prestations réduites ou à des concessions salariales quand le répondant est forcé de financer les déficits de ses régimes de retraite. Dans ce contexte, il a été avancé que les participants ont un droit à l'excédent.

Même si les employeurs et les employés peuvent ne pas s'entendre sur les détails de la propriété de l'excédent, tous semblent généralement d'accord pour dire que la propriété de l'excédent doit être négociée entre les employeurs, les employés et les retraités, au moment de la mise sur pied du régime ou de la distribution de l'excédent.

Cette section cherche à obtenir des points de vue au sujet des modifications qui pourraient être apportées au cadre réglementaire afin d'assurer une plus grande certitude entourant la distribution de l'excédent et d'améliorer les incitatifs pour les répondants à capitaliser leurs régimes au-delà des exigences minimales.

Le gouvernement du Canada veut savoir s'il y a des effets dissuasifs ou des obstacles empêchant les répondants de capitaliser leur régime de façon adéquate ou d'établir un coussin financier.

Le mécanisme de règlement des différends entourant la distribution des excédents

Même si la plupart des régimes de retraite modernes établissent clairement la propriété de l'excédent, bon nombre de régimes plus anciens ne le font pas ou sont muets, ce qui a entraîné une grande incertitude à l'égard de l'excédent. Même si les règles sur la propriété de l'excédent peuvent faire partie de l'entente contractuelle entre les répondants et les participants, un mécanisme de règlement des différends entourant la distribution de l'excédent a été instauré dans la LNPP en 1998.

Aux termes de la LNPP, si un employeur peut montrer qu'il a droit à l'excédent, des exigences réglementaires doivent être remplies, et le consentement du surintendant des institutions financières doit être accordé pour que l'employeur ait le droit de retirer une partie de l'excédent⁹. Un employeur qui ne peut faire cette démonstration pourrait avoir accès à l'excédent en faisant appuyer une proposition à cet effet par (1) au moins les deux tiers des participants au régime et par (2) au moins les deux tiers des ex-participants au régime, et des autres qui ont droit à des prestations dans le cadre du régime.

⁹ Le paragraphe 16(2) de la RNPP établit les exigences auxquelles il faut satisfaire pour qu'un excédent soit remboursé, y compris l'obligation pour l'administrateur d'aviser les bénéficiaires du régime que l'employeur estime avoir droit à l'excédent du régime et qu'il demande le consentement du surintendant au titre d'un remboursement de l'excédent.

Si la proposition de l'employeur n'est pas appuyée par les deux tiers, mais par plus de la moitié de chacun des groupes ci-devant, l'employeur peut soumettre sa proposition à un arbitre. Si l'employeur et les deux groupes qui votent ne s'entendent pas sur l'identité de l'arbitre, le surintendant en choisit un et la décision de l'arbitre est sans appel.

Ces règles et lignes directrices fonctionnent bien de façon générale. Cependant, dans le contexte de cet examen élargi, le gouvernement du Canada veut savoir s'il est possible d'améliorer le mécanisme de règlement des différends.

Le gouvernement du Canada veut savoir s'il est possible d'améliorer ou de préciser le mécanisme de règlement des différends entourant la distribution de l'excédent.

Distribution à la cessation partielle

Le 29 juillet 2004, la Cour suprême du Canada a maintenu la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)* (« l'affaire Monsanto »). La décision de la Cour suprême repose sur une interprétation de la *Loi sur les régimes de retraite* (LRR) de l'Ontario, et elle établit certains droits qu'ont les participants de régimes agréés aux termes de cette loi en cas de liquidation partielle de leur régime. En particulier, lorsque des participants ont droit à une distribution de l'excédent à la liquidation complète de leur régime, la LRR de l'Ontario exige la distribution proportionnelle de l'excédent aux membres affectés par la liquidation partielle, comme si le régime était entièrement liquidé à la date de la liquidation partielle.

Avant l'affaire Monsanto, l'approche utilisée par la plupart des organismes de réglementation au Canada était de ne pas exiger une liquidation ou une distribution de l'actif, y compris l'actif excédentaire, lorsqu'un régime était en cours. Il a été avancé qu'un excédent est un montant théorique qui est assujéti à des hypothèses actuarielles qui mèneront à des excédents actuariels à différents moments. En outre, la distribution d'un excédent pourrait avoir une incidence sur la capacité qu'aura le répondant d'un régime de satisfaire à ses obligations futures relatives au régime. Par ailleurs, les participants soutiennent qu'ils ont contribué à l'accumulation de l'excédent et qu'ils ont donc droit à leur part, plutôt que l'excédent soit affecté à d'autres fins (p. ex., majoration des prestations) sans que les ex-participants aient leur mot à dire, et dont ils pourraient ne pas profiter.

Même si la décision s'applique à la loi de l'Ontario, des questions ont été soulevées quant à son application à la LNPP. À l'heure actuelle, les répondants de régimes de retraite doivent produire un rapport à faire approuver par le BSIF quand ils procèdent à la cessation partielle d'un régime de retraite sous réglementation fédérale. Conformément aux dispositions de la LNPP portant sur les cessations partielles, le BSIF exige que ces rapports respectent les droits que confère la LNPP aux participants touchés par les cessations partielles. Comme dans d'autres administrations, il n'existe aucune exigence de distribution de l'excédent en cas de cessation partielle. Le BSIF a exigé plutôt que les prestations de retraite des participants touchés par une cessation partielle soient acquises (que les exigences normales aient été remplies ou non) et que les participants visés

reçoivent leur part de l'excédent, s'il y a distribution de l'excédent aux participants à la cessation complète du régime.

L'une des façons de régler la question de la distribution de l'excédent consiste à confirmer l'interprétation présente du BSIF à savoir que les droits conférés aux personnes touchées par une cessation partielle n'incluent pas la distribution des excédents au moment de la cessation partielle.

Une autre approche serait de ne pas permettre les cessations partielles. Un exemple de cette approche est adoptée dans la *Loi sur le régime complémentaire de retraite* du Québec, qui au lieu de prévoir des cessations partielles, requiert l'acquisition immédiate des prestations de retraite pour tous les participants. De ce fait, l'approche adoptée au Québec fait en sorte que le traitement le plus généreux, qui est prévu aux termes de la LNPP pour les participants visés par la cessation partielle d'un régime, est donné à tous les participants dont l'emploi prend fin.

Le gouvernement du Canada veut savoir si la LNPP doit permettre ou non la cessation partielle ou si elle doit incorporer une approche semblable à celle de la législation du Québec sur les régimes de retraite. Si la LNPP devait permettre la cessation partielle, le gouvernement du Canada veut savoir si l'excédent doit être distribué au moment de la cessation partielle du régime ou si le gouvernement doit adopter une approche différente.

Le gouvernement du Canada veut savoir s'il doit permettre ou non la cessation partielle des régimes et, le cas échéant, s'il doit y avoir une exigence de distribution de l'excédent au moment de la cessation partielle.

B. Capitalisation

La LNPP exige que les régimes de retraite à prestations déterminées soient capitalisés en fonction d'« évaluations de solvabilité » et d'« évaluations selon une formule de continuité » de l'actif et du passif du régime. Les évaluations de solvabilité partent d'hypothèses de cessation du régime, tandis que les évaluations selon une formule de continuité, comme leur nom l'indique, présupposent la continuation du régime. Les exigences de solvabilité ont pour objet de réduire le risque de perte de prestations en cas de cessation du régime, y compris en cas de faillite du répondant. Si une évaluation de la solvabilité révèle un déficit de l'actif sur le passif, le *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension* (RNPP) exige que le répondant verse dans le régime des paiements spéciaux égaux suffisants pour éliminer le déficit en 5 ans.

Dans les dernières années, la baisse notable des taux d'intérêt à long terme a entraîné l'augmentation du passif des régimes de retraite, et le faible rendement des placements a fait baisser l'actif, pour concourir à d'importants déficits de solvabilité. Comme le RNPP exige que ces déficits de solvabilité soient financés, il en a résulté des préoccupations que des niveaux excessifs de liquidités soient dirigés dans la capitalisation des régimes, au détriment de dépenses qui pourraient favoriser la croissance de la société et l'économie en général. Ces besoins de liquidités pourraient avoir d'importantes répercussions sur la

viabilité des sociétés plus vulnérables sur le plan financier. L'on craint aussi que le financement des déficits de solvabilité sur une courte période, si les taux d'intérêt à long terme augmentent ou si le rendement des placements continue de s'améliorer, ou les deux, pourrait entraîner d'importants excédents qui pourraient être trop élevés pour être bien mis à profit.

Pour remédier à ces problèmes, certains répondants ont proposé d'assouplir les exigences de solvabilité. Ils soutiennent que la meilleure sécurité pour les retraités réside dans un répondant financièrement viable, et précisent que les besoins des régimes de retraite pourraient nuire à la viabilité de certaines sociétés. Il est toutefois important de concilier la souplesse de capitalisation et la sûreté des prestations pour les participants.

Il convient de signaler que des difficultés de capitalisation semblables sont observées ailleurs dans le monde, et un grand nombre de caisses de retraite au Japon, au R.-U. et aux É.-U. étaient sous-capitalisées à la fin de 2002¹⁰. En réponse, des propositions législatives ont été développées afin de répondre à ces défis. Par exemple, les É.-U. ont proposé des changements aux exigences de communication des renseignements et de solvabilité et ont proposé d'accroître la limite maximum permise pour l'excédent dans les règles de l'impôt et des pensions. Au R.-U., un *Pension Protection Fund*¹¹ a été instauré et une commission sur les pensions a été créée afin de proposer des changements potentiels.

La présente section soulève un certain nombre de questions visant à régler ces problèmes en vue d'apporter plus de flexibilité pour les répondants lors de la capitalisation des régimes, tout en protégeant les prestations des participants.

Lettres de crédit

L'une des propositions visant à aider les problèmes de solvabilité consiste à modifier le RNPP afin que des lettres de crédit comportant certaines caractéristiques soient reconnues au titre de l'actif des régimes de retraite dans le cadre des évaluations de solvabilité. À l'heure actuelle, une lettre de crédit n'est pas reconnue comme un élément d'actif lors d'une évaluation de solvabilité, et ne peut donc réduire le montant des cotisations requises pour financer un déficit du régime.

Il faut examiner un certain nombre d'aspects avant de décider si des lettres de crédit peuvent être reconnues au titre de l'actif d'un régime aux fins des évaluations de solvabilité. Par exemple, il serait important que chacune des lettres de crédit utilisée pour établir la solvabilité soit assortie des modalités nécessaires pour assurer la protection des prestations de retraite. Un autre aspect consisterait à déterminer quels plafonds, le cas

¹⁰ Fonds monétaire international (2004). « Risk Management and the Pension Fund Industry », *Global Financial Stability Report*, septembre.

¹¹ Le *Pension Protection Fund* est le nom du fonds de garantie des prestations de retraite du R.-U.

échéant, doivent être imposés relativement à l'utilisation de lettres de crédit en proportion du total de l'actif requis pour établir la solvabilité.

Il serait aussi important de déterminer pendant combien de temps une lettre de crédit demeure en vigueur. Par exemple, les règles pourraient permettre au répondant de retirer une lettre de crédit si un excédent de solvabilité émerge, ou la lettre de crédit pourrait être considérée au même titre que les autres actifs du régime. Si les lettres de crédit pouvaient être retirées, les répondants auraient une plus grande marge de manœuvre qui les aiderait à s'ajuster si les conditions des marchés continuent de s'améliorer et si les taux d'intérêt à long terme continuent d'augmenter.

Le gouvernement du Canada veut savoir si d'autres mécanismes financiers, comme les lettres de crédit, pourraient améliorer la marge de manoeuvre au titre de la capitalisation.

Quels genres de conditions ou de règles pourraient être requises si une plus grande latitude était accordée aux répondants, afin de réduire le risque pour la sûreté des prestations?

Prolonger à 10 ans la période d'amortissement pour les déficits de solvabilité

Historiquement, les régimes de retraite sous réglementation fédérale n'ont, de façon générale, pas accusé d'importants déficits de solvabilité, et l'exigence de capitalisation en 5 ans n'a pas été difficile à observer pour la plupart des régimes; les déficits sur une base de continuité, qui doivent être financés sur une période de 15 ans, ont été plus élevés.

En avril 2003, Air Canada s'est placée sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC). Dans le cadre du plan de restructuration, des modifications ont été apportées aux règlements sur les pensions afin de permettre à Air Canada de financer les déficits de solvabilité de ses régimes de retraite sur une période de 10 ans, plutôt que sur la période maximale de 5 ans prévue dans le RNPP. En modifiant le règlement, le ministre des Finances a demandé au ministère et au BSIF d'élaborer des propositions afin que ce type de flexibilité soit élargie à d'autres sociétés en restructuration aux termes de la LACC ou de la *Loi sur la faillite ou l'insolvabilité* (LFI).

Pour le répondant d'un régime de retraite à prestations déterminées sous-capitalisé qui éprouve des difficultés financières, la prolongation de la période requise pour rétablir la solvabilité peut réduire les paiements annuels associés au régime de retraite à un niveau qui facilitera son émergence de la protection des lois sur la faillite. Il pourrait être dans l'intérêt des bénéficiaires du régime de faciliter ainsi la restructuration de la société. Cependant, la prolongation de la période pour rétablir la solvabilité comporte aussi certains risques.

Pour les sociétés qui se placent sous la protection de la LACC ou de la LFI, la modification des règles sur la capitalisation qui prolongent la période requise pour

rétablir la solvabilité doit tenir compte du risque que le parrain déclare faillite avant que le déficit de solvabilité ait été éliminé. Dans le cas d'Air Canada, un certain nombre de modalités et de conditions ont été imposées relativement à l'allègement de la capitalisation. Il y a notamment eu exigence de communication de l'information appropriée aux bénéficiaires du régime, exigence de représentation des différents groupes de bénéficiaires, et exigence d'indication du consentement des bénéficiaires. Certaines restrictions, comme le contrôle de la majoration des prestations, ont aussi été imposées afin d'atténuer le risque que les bénéficiaires obtiennent moins que la pleine valeur des prestations promises. Il pourrait aussi être envisagé d'établir des mécanismes qui assureraient une protection additionnelle aux bénéficiaires des régimes dans les cas où un répondant dont la capitalisation des régimes a été allégée manque à ses obligations.

Comme les détails de chaque régime de retraite sont différents et que les répondants qui recherchent ce genre d'allègement à la capitalisation diffèrent aussi, l'une des options pourrait consister à établir certains paramètres dans les lois ou les règlements, ou les deux, tout en accordant au surintendant des institutions financières le pouvoir d'approuver les demandes d'allègement, étant donné que différentes modalités et conditions doivent être appliquées dans chacun des cas.

Certains répondants dont la situation financière est solide ont aussi soutenu que, comme dans d'autres administrations, un allègement à la capitalisation devrait aussi leur être offert étant donné qu'ils courent un moins grand risque de ne pas pouvoir satisfaire à leurs obligations de capitalisation des régimes de retraite. Par exemple, des répondants ont signalé que le Nouveau-Brunswick a accordé une aide temporaire en prolongeant jusqu'au 31 décembre 2018 la période d'amortissement pour les régimes qui demandent cette aide. De plus, le Québec a récemment proposé d'accorder une aide temporaire à la capitalisation, sous certaines conditions, en prolongeant à 10 ans la période d'amortissement. Le gouvernement du Canada veut savoir si une mesure temporaire qui prolongerait la période d'amortissement doit être accordée de façon plus générale à d'autres régimes de retraite, comme dans d'autres administrations. Tout assouplissement des exigences de capitalisation doit être assorti de conditions tenant compte de l'augmentation du risque. Le gouvernement du Canada veut savoir quelles devraient être ces conditions.

Le gouvernement du Canada veut savoir quelle devrait être la période d'amortissement, et déterminer si cette période doit être différente selon que la société est financièrement solide ou vulnérable.

Le gouvernement du Canada veut savoir quels genres de conditions ou de règles doivent être assorties à la prolongation de la période d'amortissement pour rétablir la solvabilité des régimes des sociétés sous la protection de la LACC ou de la LFI.

Solutions de remplacement à l'assouplissement des exigences de capitalisation

Afin de s'attaquer aux problèmes de capitalisation auxquels sont confrontés certains répondants, des experts ont proposé des solutions de rechange à l'assouplissement des exigences de capitalisation. Ainsi, l'une des options proposées consisterait à continuer

d'obliger les répondants à verser des paiements de solvabilité selon une période d'amortissement de 5 ans, mais en instaurant un mécanisme prévoyant qu'à la cessation du régime, les paiements de solvabilité dépassant la somme nécessaire au paiement des prestations promises sont remis à l'employeur. Un compte théorique spécial dans lequel les paiements de solvabilité pourraient être versés par un répondant pourrait constituer une façon d'atteindre cet objectif, et pourrait inciter les répondants à verser des paiements de solvabilité. Une autre proposition consisterait à créer un compte spécial dans lequel seraient versées les sommes qui dépassent les exigences de capitalisation minimale, et qui serait remis aux répondants si ces sommes ne sont plus requises aux fins de la capitalisation des régimes.

Le gouvernement du Canada veut savoir s'il existe des solutions de rechange, autres que l'assouplissement des exigences de capitalisation, pour s'attaquer aux problèmes de capitalisation. Par exemple, serait-il possible de créer des comptes spéciaux pour les régimes de retraite?

Communication de renseignements sur la capitalisation

La LNPP exige actuellement qu'à chaque année, les participants reçoivent un état de leurs cotisations, des prestations auxquelles ils ont droit, du ratio de solvabilité du régime s'il y a lieu, et d'autres renseignements visés par règlement. En outre, les participants ont le pouvoir, aux termes de la LNPP, de voir la copie de l'administrateur de certains renseignements réglementaires déclarés au BSIF. La LNPP exige aussi que les participants soient informés des modifications apportées à leur régime six mois avant l'entrée en vigueur de la modification.

Le gouvernement du Canada estime que les participants doivent obtenir en temps opportun des renseignements exacts au sujet de la capitalisation de leur régime de retraite et de la situation financière du répondant du régime. Si leur régime est sous-capitalisé ou si la situation financière du répondant risque de nuire à la capacité qu'a la société de capitaliser ou de maintenir le régime, ils doivent en être informés. Il faudrait aussi envisager d'exiger que les répondants adoptent une politique sur la capitalisation qui devrait être communiquée à tous les participants, et qui établirait l'approche adoptée par le répondant par rapport à la capitalisation du régime. Ces exigences pourraient aussi englober un énoncé de principe sur les congés de cotisations des répondants du régime.

Le gouvernement du Canada veut savoir si les participants doivent recevoir davantage de renseignements au sujet de la situation financière du répondant, des décisions relatives à la capitalisation et des congés de cotisations, et il veut savoir comment procéder à cet égard.

C. Annulation de majorations des bénéficiaires

Bien que les règlements sur les pensions exigent que les régimes de retraite versent des paiements spéciaux sur 5 ans afin de financer les déficits de solvabilité, ils n'empêchent

pas les régimes fortement sous-capitalisés de procéder à des majorations risquant d'affaiblir davantage la capitalisation du régime.

En 1998, une disposition a été ajoutée à la LNPP pour que, sous réserve du règlement nécessaire, les majorations qui réduisent le ratio de solvabilité d'un régime sous un niveau visé par règlement puissent être annulées. Des consultations ont été menées avant l'ajout de cette disposition et également en 2000, mais le règlement de mise en oeuvre de la disposition n'a pas été prise.

Le gouvernement du Canada propose d'élaborer un règlement afin de mettre en oeuvre l'alinéa 10.1(2)*b*) de la disposition d'annulation des majorations de la LNPP de manière à réduire le risque que la sous-capitalisation des régimes à prestations déterminées empêche les participants de recevoir le plein montant des prestations qui leur ont été promises¹². Le gouvernement du Canada veut savoir ce que pensent les parties prenantes de la proposition d'établir à 85 % le ratio de solvabilité visé par règlement. Le seuil de solvabilité de 85 % proposé signifie que les régimes sous ce seuil pourraient, de façon générale, être considérés comme étant largement sous-capitalisés, et qu'il est raisonnable d'appliquer des restrictions et des conditions à la majoration des prestations versées par ces régimes.

Le gouvernement du Canada voudrait aussi consulter les parties prenantes au sujet d'une proposition complémentaire visant à modifier les règlements sur les pensions afin de réduire la priorité des prestations récemment majorées. Dans les situations où un régime de retraite accuse un déficit à la cessation, les prestations dont la majoration est entrée en vigueur moins de 5 ans avant la cessation seraient moins prioritaires, au titre des réclamations sur l'actif du régime, que d'autres prestations, selon la mesure dans laquelle ces récentes prestations ont été capitalisées. Cette mesure accroîtrait la sûreté des prestations établies depuis plus longtemps.

¹² Le paragraphe 10.1(1) exige que l'administrateur dépose auprès du surintendant les modifications aux documents des régimes de retraite visés au paragraphe 10(1). Sans autorisation du surintendant, la modification est nulle, selon l'alinéa 10.1(2)(b), si elle a pour effet « d'entraîner le régime de pension au delà du seuil de solvabilité prévu par le règlement ».

Le gouvernement du Canada veut savoir ce que pensent les citoyens de sa proposition de mise en oeuvre de la disposition d'annulation des majorations de prestations de la LNPP en fonction d'un seuil de solvabilité de 85 %, et de réduction de la priorité des réclamations sur l'actif d'un régime pour les récentes majorations des prestations qui n'ont pas encore été entièrement capitalisées. En particulier :

- *Un seuil de solvabilité de 85 % est-il approprié au titre de l'application des mécanismes de contrôle et des conditions pour la majoration des prestations des régimes?*
- *Les régimes de retraite dont le ratio de solvabilité est inférieur au seuil de 85 % doivent-ils être autorisés à majorer les prestations pourvu qu'ils puissent fournir des fonds correspondant au coût de la majoration au moment de l'entrée en vigueur de la majoration?*
- *La structure de priorité proposée accroîtrait-elle la sûreté des prestations établies depuis plus longtemps?*

D. Entière capitalisation à la cessation du régime

Aux termes des règlements actuels sur les pensions, à la cessation d'un régime de retraite à prestations déterminées, pour quelque raison que ce soit, le répondant du régime est tenu de s'acquitter de ses obligations de paiement – telles que les cotisations qui ont été déduites du salaire des employés, mais qui n'ont pas encore été versées dans le régime, et les cotisations des employeurs qui sont dues mais non encore versées.

Des consultations publiques ont été menées en 2001 au sujet d'une proposition visant à renforcer les exigences de capitalisation des régimes de retraite de sorte qu'à la cessation du régime, les répondants auraient l'obligation de verser dans le régime, à la date de cessation, la somme nécessaire pour verser les prestations entières promises aux participants. Cette idée a obtenu un large appui lors des consultations. Cette exigence signifierait que les répondants ne pourraient mettre fin à un régime à prestations déterminées sous-capitalisé sans avoir d'abord remédié au problème de sous-capitalisation du régime. Pour les répondants financièrement vulnérables, l'obligation de remédier à un problème de sous-capitalisation à la cessation pourrait les empêcher d'obtenir du financement. Le gouvernement du Canada veut donc connaître l'opinion des parties prenantes, à savoir si cette obligation doit être différente pour les répondants financièrement vulnérables.

Le gouvernement du Canada veut savoir ce que pensent les citoyens sur la capitalisation entière des prestations à la cessation du régime et, plus particulièrement, comment cela devrait être appliqué aux répondants financièrement vulnérables.

E. Fonds de garantie des prestations de retraite

Compte tenu des difficultés récentes auxquelles ont été confrontés les régimes à prestations déterminées, plusieurs pays envisagent actuellement d'accroître la sûreté des prestations de retraite des employés. Même si certains pays comme les Pays-Bas ont choisi de mettre l'accent sur le raffermissement des règles relatives à la capitalisation et des régimes réglementaires, d'autres pays comme le R.-U. ont récemment choisi d'instaurer un fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR). Bien que les E.-U. ait un FGPR, à l'heure actuelle, l'Ontario est la seule administration au Canada à en opérer un.

L'avantage le plus manifeste d'un FGPR est qu'il compense les employés, les retraités et les bénéficiaires dans les cas où un employeur fait faillite ou devient insolvable. Un FGPR peut aussi dissuader les employés de quitter les sociétés qui éprouvent des difficultés financières en leur donnant l'assurance que le FGPR leur versera des prestations si leur employeur fait faillite.

Même si le FGPR offre un certain nombre d'avantages, il comporte aussi certains inconvénients. L'une des principales considérations est qu'il risque de dissuader les employeurs en difficulté financière de gérer comme il se doit leurs régimes de retraite de manière à contrôler le risque, quand ils savent que leurs obligations de retraite sont couvertes de toutes façons. Il pourrait aussi être difficile de répartir comme il se doit le risque d'assurance d'un FGPR au niveau fédéral, étant donné que les régimes de retraite sous réglementation fédérale ne représentent que 10 % de l'actif des régimes de retraite au Canada, et que 10 régimes représentent à eux seuls à peu près 63% de l'actif. En outre, les primes d'assurance des répondants grimperaient, ce qui pourrait contribuer à la tendance à convertir les régimes à prestations déterminés en régimes à cotisations déterminés. Il y a aussi le risque de devoir s'en remettre aux revenus généraux du gouvernement pour couvrir les obligations des régimes de retraite si les fonds du FGPR sont insuffisants, ce qui aurait de plus grandes répercussions sur les politiques gouvernementales et l'économie. En effet, il convient de signaler que les FGPR en Ontario et aux É.-U. accusent d'importants déficits¹³.

Le gouvernement du Canada sonde les citoyens au sujet de la faisabilité d'un fonds fédéral de garantie des prestations de retraite, et les invite à lui faire part de leurs observations sur la conception, le fonctionnement et les pouvoirs éventuels de ce fonds.

¹³ En 2004, le déficit de la *Pension Benefit Guarantee Corporation* des É.-U. a totalisé 23 milliards de dollars américains. Le déficit du Fonds de garantie des prestations de retraite de l'Ontario a quant à lui totalisé 107 millions de dollars.

PROCHAINES ÉTAPES

D'ici le 15 septembre 2005, les intéressés sont invités à transmettre par écrit leurs commentaires au sujet de toute question soulevée dans le présent document à :

Diane Lafleur
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances
L'Esplanade Laurier
20^e étage, tour Est
140, rue O'Connor
Ottawa, Canada
K1A 0G5

Les intéressés peuvent aussi transmettre leurs commentaires par courriel, à l'adresse pension@fin.gc.ca.

Sous réserve du consentement de leur auteur, les commentaires seront affichés sur le site Web du ministère des Finances pour rehausser la transparence et l'interactivité de la démarche. Les présentations reçues par le Ministère seront assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, et elles pourront être communiquées conformément à cette loi. Si l'auteur d'une présentation estime que celle-ci doit être jugée confidentielle, le Ministère fera tout en son pouvoir pour protéger l'information qu'elle contient, sous réserve des exigences législatives applicables.

ANNEXE

Statistiques sur les régimes de retraite réglementés au niveau fédéral¹⁴

Tableau 1

Nombre de régimes à prestations définies et à contributions définies

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Total	1 195	1 205	1 256	1 283
Prestations définies	422	416	420	428
Contributions définies	773	789	836	855

Source: BSIF

Tableau 2

Nombre de membres couverts par type de régimes

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Total	557,000	579,000	547,000	569,111
Prestations définies	477,000	485,000	463,000	482,605
Contributions définies	80,000	94,000	84,000	86,506

Source: BSIF

Tableau 3

Actifs par type de régimes (en milliards de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Total	91	85	91	92
Prestations définies	89	83	89	89
Contributions définies	2	2	2	2

Source: BSIF

Tableau 4

Actifs et membres des 10 plus grands régimes à prestations définies, 2004-2005

	Actifs (milliards \$)	Membres
Total des régimes à prestations définies	89	482 605
10 plus grands régimes à prestations définies	56	246 592

Source: BSIF

¹⁴ Les statistiques pour 2004-2005 sont basées sur les données finissant le 31 mars 2005.