

## *Mémoire*

Mémoire de  
l'Institut canadien des actuaires  
à l'Association canadienne des organismes de  
contrôle  
des régimes de retraite

Commentaires au sujet du  
document de travail  
*Principes de capitalisation proposés pour une  
loi type sur les pensions*

Commission de liaison en matière de régimes de  
retraite et de sécurité sociale

Décembre 2005

Document 205128

*This document is available in English*

© 2005 Institut canadien des actuaires

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires  
à l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite  
(ACOR)**

**Commentaires au sujet du document de travail  
*Principes de capitalisation proposés pour une loi type sur les pensions***

**Introduction**

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de soumettre ses observations à l'égard du document de travail de l'ACOR intitulé, *Principes de capitalisation proposés pour une loi type sur les pensions* (le « document de travail »), diffusé en juin 2005. Le présent mémoire a été préparé par la Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale de l'ICA et approuvé par la Direction des normes de pratique de l'ICA.

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

L'ICA compte plus de 3 700 membres dans l'ensemble du Canada. Environ la moitié d'entre eux œuvrent dans le secteur des régimes de retraite en participant à la conception, à l'administration et au financement des régimes, de concert avec les promoteurs et les administrateurs de régimes, les syndicats et les fiduciaires afin de concevoir, de financer et d'administrer leurs régimes. Les actuaires ont joué un rôle important au chapitre de la création de régimes de retraite et de programmes gouvernementaux de sécurité du revenu, et du financement en vue d'assurer la viabilité des régimes et des programmes.

L'ICA vise notamment à aider le législateur à élaborer des lois en matière de régimes de retraite qui répondent efficacement aux besoins de toutes les parties. Par le biais des relations qu'il entretient avec les hauts responsables des gouvernements et conscient de sa responsabilité envers le public, l'ICA met tout en œuvre pour que se produise une intervention législative propice à la gestion efficace et efficiente des régimes de retraite, d'une part, et respectueuse des intérêts de toutes les parties en cause dans ces régimes, d'autre part.

**Observations générales**

L'introduction du *document de travail* renferme une analyse réfléchie et bien raisonnée des objectifs de l'ACOR et d'autres facteurs qui ont guidé l'élaboration des changements proposés par l'ACOR aux règles de capitalisation des régimes de retraite. Cette analyse permet de déterminer adéquatement bon nombre de points de vue et intérêts des intervenants dans un système de pension vigoureux et viable. Outre les points soulevés dans le *document de travail*, nous aimerions souligner les facteurs qui suivent qui, à notre avis, devraient être pris en compte.

(a) ***Les changements apportés au système de pension doivent favoriser une plus grande participation des travailleurs canadiens à des régimes de retraite.***

Comme il est indiqué dans le *document de travail*, certaines études laissent entrevoir une baisse de la participation des travailleurs canadiens à des régimes de retraite à prestations déterminées, tout particulièrement dans le secteur privé. Cette tendance s'explique en partie par l'évolution du contexte commercial et du régime de travail (p. ex., davantage de travail temporaire, à temps partiel et en autonomie), de même que par la perception d'un contexte juridique défavorable (p. ex., l'incertitude au sujet de la propriété de l'excédent et les congés de cotisations, et un régime législatif trop exigeant et complexe). La volatilité des coûts déclarés dans les états financiers des promoteurs de régimes en vertu des normes comptables, et l'escalade des frais d'administration représentent également des facteurs qui font pression sur les régimes à prestations déterminées.

L'Institut estime qu'une participation accrue à des régimes de retraite, que ce soit à des régimes à prestations déterminées ou à cotisations déterminées, est avantageuse pour notre société. Elle permettra en bout de ligne de réduire le fardeau financier de la sécurité sociale pour les générations futures quand une plus grande part de notre population ne sera plus active. Dans le cadre de l'examen des nouvelles initiatives stratégiques se rapportant à la capitalisation des régimes de retraite, nous encourageons l'ACOR à tenir dûment compte des répercussions possibles sur la participation à des régimes de retraite, et à préconiser des modifications qui n'auront pas pour effet de réduire cette participation.

(b) ***L'incertitude au sujet de la propriété des excédents n'encourage pas une capitalisation conservatrice des pensions. En conséquence, elle exerce un effet nuisible sur la sécurité des prestations.***

L'ACOR reconnaît dans le *document de travail* (à la page 11) que bon nombre d'employeurs hésitent à capitaliser leurs régimes de retraite sur la base d'hypothèses actuarielles conservatrices, parce qu'ils estiment que le traitement réservé aux excédents et aux déficits est « asymétrique ». Dans la plupart des régimes à employeur unique, l'employeur assume les risques de capitalisation et estime donc qu'il devrait contrôler l'utilisation des excédents de capitalisation, par des congés de cotisations, des remises d'excédent ou de bonifications de prestations. En cas de déficit de capitalisation, que ce soit pour des régimes en état de continuité ou en liquidation, les cotisations patronales sont majorées. Par conséquent, en cas d'excédent de capitalisation, plusieurs employeurs estiment avoir le droit d'utiliser ces sommes comme bon leur semble. Les déficits et excédents seraient ainsi traités de manière « symétrique ».

D'autre part, les participants ont soutenu que ce sont eux qui assument les risques de capitalisation et qu'ils devraient donc être les bénéficiaires des excédents. Quand un régime est liquidé et que l'employeur est incapable (ou même non tenu dans certaines administrations) de rembourser le déficit, ce sont les participants qui écopent d'une réduction des prestations. Même si le régime est en état de continuité, toute augmentation des coûts de capitalisation de l'employeur a une incidence indirecte sur les salaires des participants étant donné que ces hausses sont considérées par les employeurs comme faisant partie du coût de main-d'œuvre et par les participants,

comme un salaire différé. De plus, dans le cadre de certains régimes, les participants prennent directement part au coût des déficits sur base de continuité sous forme d'un rajustement de leurs taux de cotisation. Voilà pourquoi certains participants estiment qu'ils assument leur part des déficits et des coûts de capitalisation des déficits et qu'ils devraient partager les excédents.

Les promoteurs de régimes recherchent une prévisibilité raisonnable des coûts et refusent de verser des cotisations aux régimes s'ils n'ont pas l'impression d'être adéquatement compensés pour les risques qu'ils assument. Parallèlement, les participants s'attendent à une garantie raisonnable de versement des prestations promises — déjà accumulées et à accumuler à l'avenir. La meilleure façon d'atteindre ces objectifs, c'est d'amener les intervenants à discuter des enjeux en cause pour s'entendre sur l'équilibre approprié qui peut être atteint. L'ICA a déjà lancé une initiative qui en tient compte et il se réjouit de l'appui et de la participation du gouvernement.

**(c) Une meilleure coordination des juridictions canadiennes serait préférable aux fins de l'élaboration de normes sur les pensions.**

Nous appuyons sans réserve les objectifs de l'initiative de l'ACOR concernant la loi type sur les pensions dans le but d'encourager l'uniformité entre les instances canadiennes au chapitre de la réglementation des pensions. Nous constatons que le ministère fédéral des Finances et la Régie des rentes du Québec ont également diffusé des documents de consultation au sujet de la capitalisation des régimes de retraite. Au nom de l'efficacité et pour éviter de perpétuer une mosaïque de normes sur les pensions, nous préférons, et de beaucoup, que la consultation et les modifications se fassent de façon coordonnée.

**Questions à débattre de façon plus poussée**

Dans la présente section, nous répondons à quelques-unes des questions soulevées dans le *document de travail* comme devant faire l'objet d'un débat plus poussé au sein de l'ACOR.

Nous notons que le *document de travail* renvoie à certaines propositions formulées par l'ICA dans l'*Énoncé de principes sur la révision des normes de pratique actuarielles pour les rapports sur le provisionnement des régimes de retraite* (l'« *énoncé de principes de l'ICA* ») de mars 2005. Ce document a été préparé par la Commission des rapports financiers des régimes de retraite (CRFRR) de l'ICA et il propose un nouveau cadre concernant les rapports de l'actuaire sur la capitalisation des régimes de retraite, de même que des changements qu'il est proposé d'apporter aux normes de pratique actuarielles reconnues à cet égard. Plusieurs observations reproduites ci-après ont trait à des propositions formulées dans l'*énoncé de principes de l'ICA*, qui peut être consulté à la section Publications du site Web de l'ICA, à l'adresse : <http://www.actuaires.ca/members/publications/2005/205012f.pdf>. Il convient de rappeler qu'à l'heure actuelle, cette question fait l'objet de discussions au sein de l'Institut et que tout changement devant être apporté aux normes ne pourra être effectué qu'après la discussion et le processus des exposés.

1. ***Est-il nécessaire de renforcer les règles de capitalisation applicables aux régimes de retraite à prestations déterminées?***

Comme il est indiqué dans l'analyse à l'intérieur du *document de travail*, les règles de capitalisation des régimes de retraite doivent viser un compromis entre divers objectifs et facteurs contradictoires, y compris :

- garantir de façon convenable que des actifs suffisants sont disponibles pour verser les prestations promises;
- favoriser une juste répartition des risques et des récompenses entre les promoteurs des régimes et les participants;
- réduire le plus possible l'iniquité entre les générations au sein de groupes de participants à des régimes;
- promouvoir la stabilité du statut de capitalisation et des taux de cotisation des promoteurs des régimes;
- maintenir les régimes de retraite d'employeur dans le cadre du système de revenu de retraite du Canada tout en reconnaissant les tensions concurrentielles auxquelles sont soumises les entreprises dans un contexte mondial;
- se conformer aux lois fiscales et du travail, aux normes actuarielles et comptables, aux décisions des tribunaux et à d'autres facteurs externes.

Bien que l'Institut appuie le renforcement du système de pensions au Canada, on n'y parviendra pas nécessairement en renforçant les règles de capitalisation. À titre d'organisme professionnel, nous ne croyons pas que l'Institut devrait défendre des règles de capitalisation plus ou moins rigoureuses dans le cadre d'une proposition générale. À notre avis, il conviendrait davantage que le système de réglementation permette aux parties d'un régime de retraite de s'entendre sur un partage équitable des coûts, des risques et des responsabilités qui convienne à leur situation particulière. Dans ce contexte, les parties devraient élaborer une politique de capitalisation compatible en accordant le cas échéant une attention plus ou moins grande aux divers facteurs susmentionnés, sous réserve qu'elles comprennent bien leurs droits et obligations respectifs. À notre avis, le rôle de l'actuaire consiste à informer les parties des coûts et des risques associés aux diverses solutions envisagées, à faciliter la négociation d'une entente sur la structure de l'accord privilégié, et à prendre part à l'élaboration de la politique de capitalisation.

Parmi les objectifs de l'*énoncé de principes de l'ICA*, mentionnons la volonté d'améliorer la transparence des rapports financiers relatifs aux régimes de retraite, de sorte que les intervenants puissent bien comprendre leur exposition au risque et l'incidence de la politique de capitalisation du régime. À cette fin, l'*énoncé de principes de l'ICA* recommande d'inclure les éléments suivants dans les rapports actuariels :

- un résumé de la politique de capitalisation du régime, et les cotisations recommandées conformément à la politique de capitalisation (ainsi que les exigences réglementaires minimales de capitalisation);

- les résultats d'une évaluation sur base de liquidation du régime, incluant la cotisation d'exercice sur base de liquidation;
- les résultats de l'évaluation à l'aide d'hypothèses de la « meilleure estimation », de même qu'une provision explicite pour écarts défavorables (PÉD) et(ou) des ajustements aux calculs impartiaux (ACI);
- une discussion de la stabilité prévue des cotisations et des risques éventuels de capitalisation, y compris le non appariement de l'actif et du passif.

Nous reconnaissons toutefois que les régimes de retraite constituent des ententes financières très complexes et que dans bien des situations, les participants d'un régime ne sont pas en mesure d'évaluer pleinement le niveau de risque ou de vulnérabilité des prestations promises par leurs régimes de retraite privés. Nous comprenons donc le fondement de l'observation formulée à la page 11 du *document de travail* : « 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. »

Mais parallèlement, nous mettons en garde contre une généralisation excessive au sujet de la volonté de resserrer les exigences de capitalisation, parce qu'une telle exigence stratégique appliquée de façon trop générale pourrait produire un résultat non souhaité, c'est-à-dire rendre les régimes de retraite peu attrayants ou inabordable pour certains employeurs, ce qui entraînerait une réduction globale de la participation à des régimes de retraite. Dans certains cas, les parties à un régime de retraite pourraient s'entendre sur le partage des coûts ou des risques qui entraînent des niveaux de capitalisation relativement faibles, et il semblerait conforme à l'intérêt public de permettre ces accords dans la mesure où ils offrent des mesures suffisantes de transparence et de divulgation. Nous proposons donc que les nouvelles règles de capitalisation visent un juste équilibre entre la protection des intérêts des participants de régimes qui sont vulnérables et une certaine souplesse aux fins de l'établissement d'un consensus entre des intervenants bien informés au sujet du partage des risques. À notre avis, les propositions formulées dans *l'énoncé de principes de l'ICA* sont conformes à cette démarche car elles préconisent une meilleure transparence dans les rapports de l'actuaire au sujet de la situation financière des régimes de retraite.

Le *document de travail* mentionne des options précises dans le but de changer les règles de capitalisation, notamment modifiant des périodes d'amortissement du passif non capitalisé, limitant l'amélioration des prestations à même des régimes faiblement capitalisés ou exigeant l'établissement de PÉD. Des options semblables ont également été proposées dans les récents documents de travail diffusés par le ministère fédéral des Finances et la Régie des rentes du Québec. Ces documents envisageaient également d'autoriser d'autres types de mécanismes de capitalisation, notamment des lettres de crédit. Pour connaître nos observations au sujet de ces propositions, nous vous demandons de vous reporter aux mémoires que nous avons préparés en septembre 2005 pour répondre aux documents du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec (affichés sur le site Web de l'ICA aux adresses suivantes :

<http://www.actuaires.ca/members/publications/2005/205063f.pdf>

<http://www.actuaires.ca/members/publications/2005/205099f.pdf>).

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

La notion d'une politique de capitalisation représente un élément clé des propositions intégrées à l'*énoncé de principes de l'ICA*, selon lequel l'élaboration d'une politique de capitalisation serait obligatoire. Même si la politique de capitalisation pouvait être ou ne pas être déposée auprès de l'organisme de réglementation, il est proposé qu'elle soit transmise à l'actuaire et que ce dernier effectue obligatoirement l'évaluation selon les dispositions de cette politique. Les éléments envisagés de cette politique, aux pages 12 et 13 du *document de travail*, sont conformes aux propositions intégrées à l'*énoncé de principes de l'ICA*.

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

Comme nous l'avons fait remarquer au point n° 1 ci-dessus, nous croyons que les règles de capitalisation doivent conférer une certaine souplesse pour permettre une diversité d'ententes de partage des coûts et des risques entre les promoteurs des régimes et les participants. Les régimes CNPD sont un exemple d'entente à risques partagés qui exige un type différent de modèle de capitalisation réglementaire comparativement à des régimes à un seul employeur, en vertu desquels l'employeur assume la totalité du risque de capitalisation.

En mai 2001, le Groupe de travail sur les régimes de retraite interentreprises a diffusé son rapport sur une étude des principes généraux des régimes de retraite interentreprises et sur le bien-fondé des règlements actuels sur la capitalisation applicables à ces régimes. (Le rapport du groupe de travail est affiché sur le site Web de l'ICA, à l'adresse :

<http://www.actuaires.ca/members/publications/2001/20145f.pdf>).

Les recommandations formulées par le groupe de travail faisaient partie des documents d'information envisagés aux fins de la préparation de l'*énoncé de principes de l'ICA*. Jusqu'à présent, l'ICA n'a pas accepté les recommandations du groupe de travail à titre de politiques de l'Institut, donc il est incapable de formuler pour le moment des recommandations précises à l'ACOR en ce qui a trait aux différences qu'il devrait y avoir entre les règles de capitalisation des régimes CNPD et celles des régimes à un seul employeur. Cependant, nous serons heureux d'offrir notre aide à l'ACOR pour établir des règles de capitalisation conformes aux besoins exclusifs des régimes CNPD et pour donner suite aux préoccupations soulevées par les organismes de réglementation au sujet de la capitalisation de ces régimes.

## **Conclusion**

Nous sommes reconnaissants d'avoir eu l'occasion de commenter le *document de travail* de l'ACOR; il s'agit d'une étape positive en vue d'améliorer les règles de capitalisation des régimes de retraite et d'atteindre une plus grande uniformité entre les juridictions canadiennes. Nous serons heureux de participer avec l'ACOR à d'autres discussions sur cette importante initiative stratégique.