

Déposé le 8 mai 2008

No. : CAS-43

Secrétaire Anik Laplante



Ordonnance de l'Institut canadien des
actuaires pour soigner un système de
pensions Canadien défaillant

ORDONNANCE DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES POUR SOIGNER UN SYSTÈME DE PENSIONS CANADIEN DÉFAILLANT

Les régimes de retraite à prestations déterminées sont en crise

La santé des régimes de retraite à prestations déterminées est un élément clé de la sécurité financière des Canadiens. Toutefois, la plupart des travailleurs du secteur privé n'ont pas la possibilité de participer à un régime de retraite à prestations déterminées. Selon Statistique Canada, seulement 21 % des travailleurs du secteur privé étaient couverts par un régime à prestations déterminées en 2003 alors qu'en 1992, 29 % l'étaient. Dans plusieurs industries, les promoteurs de régime de retraite abandonnent les régimes à prestations déterminées au profit des régimes à cotisations déterminées, et plusieurs grandes bannières limitent les régimes de retraite à prestations déterminées ou adoptent des régimes à cotisations déterminées.

Le système de pensions canadien repose sur quatre piliers :

- les régimes universels de retraite (sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti);
- les régimes de retraite gouvernementaux liés à l'emploi (Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec);
- les autres régimes de retraite liés à l'emploi (par ex., les régimes offerts par l'employeur, y compris les régimes de retraite à prestations déterminées et à cotisations déterminées);
- l'épargne personnelle.

Toute faille dans l'un de ces piliers affaiblit les trois autres.

À l'heure actuelle, les failles des régimes à prestations déterminées menacent tant la suffisance que la sécurité du revenu de retraite des Canadiens. La mosaïque de règlements, décisions judiciaires, règles fiscales et modifications aux normes comptables a créé des problèmes. Ces problèmes se sont aggravés au fil des années pour les raisons suivantes :

- faibles taux d'intérêt;
- longévité accrue;
- rendements instables du marché;
- coût des régimes de retraite à la hausse;
- incertitude quant aux congés de cotisations et à la propriété des excédents.

Compte tenu de l'importance critique que revêtent les régimes à prestations déterminées du système de pensions au Canada, l'Institut canadien des actuaires (l'Institut) choisit d'axer son ordonnance sur ces régimes.

Il est préférable pour les Canadiens de sauvegarder et d'améliorer les régimes de retraite à prestations déterminées que d'en permettre l'érosion constante

Voici quelques raisons pour lesquelles les régimes de retraite à prestations déterminées sont très avantageux pour les Canadiens :

1. **Plus grande prévisibilité du régime.** Les participants des régimes de retraite à prestations déterminées ont une bonne idée des rentes qu'ils toucheront à la retraite, ce qui facilite la planification et réduit l'incertitude. Un système à prestations déterminées solide se traduit aussi par une moins grande incertitude pour les gouvernements.
2. **Plus de sécurité et moins de risque pour les participants des régimes.** Les personnes qui participent à un régime permanent de retraite à prestations déterminées sont moins exposées aux risques liés à des taux d'intérêts faibles, à une longévité qui dépasse les prévisions et à la volatilité des rendements du marché.
3. **Meilleure gestion de la main-d'œuvre.** Les régimes de retraite à prestations déterminées aident les employeurs à garder les bons employés et à mieux gérer leur main-d'œuvre (p. ex., en améliorant la rente de retraite anticipée).
4. **Meilleur rendement du capital investi.** Les bassins plus importants de fonds à investir et les investissements à échéance plus éloignée permettent d'adopter des stratégies plus dynamiques, diversifiées et éclairées et moyennant des frais de gestion moindres. À long terme, le rendement plus élevé et les coûts d'administration réduits se traduisent par un rendement-coût supérieur de l'investissement des régimes de retraite à prestations déterminées par rapport aux régimes à cotisations déterminées.
5. **Avantages économiques accrus pour la société et l'économie.** M. David Dodge, gouverneur de la Banque du Canada, se dit en faveur des régimes de retraite à prestations déterminées. Selon lui, ceux-ci favorisent l'efficacité économique en permettant une meilleure affectation de l'épargne et apportent aux marchés financiers des gains d'efficience. Il a affirmé que les administrateurs de régimes à prestations déterminées ont à la fois la capacité et le désir d'investir dans des catégories d'actifs qui, normalement, pourraient être délaissées par l'investisseur individuel moyen. Ces gestionnaires possèdent une excellente connaissance des marchés financiers et des risques connexes qui les incite à investir dans d'autres catégories d'actifs, et ces régimes supposent des placements à très long terme, de sorte qu'ils peuvent financer des projets d'investissement d'envergure à des taux de rendement concurrentiels. On pourrait parler, par exemple, d'investissements dans l'infrastructure essentielle afin d'appuyer la capacité de production future du Canada.

6. *Meilleure protection en matière de retraite pour les employés de tous les secteurs.*
Dans quelques années, si le déclin des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé n'est pas freiné, les travailleurs du secteur public seront les seuls Canadiens à participer à un tel régime, situation que les employeurs et travailleurs du secteur privé seront de plus en plus réticents à appuyer.

Dix recommandations pour soigner les régimes de retraite à prestations déterminées

L'Institut considère que l'adoption de mesures hardies alliée à une direction dynamique de la promotion de régimes et de la participation aux régimes est nécessaire dès maintenant pour garantir que ceux et celles qui prendront leur retraite dans dix ans et plus bénéficieront de conditions de retraite adéquates.

La sauvegarde des régimes de retraite à prestations déterminées fait partie intégrante de la solution. L'ordonnance en dix points de l'Institut vise la protection des régimes de retraite à prestations déterminées pour les participants et la création d'un environnement qui incitera les promoteurs de régime à maintenir et à rehausser les régimes de retraite à prestations déterminées.

Introduire des façons novatrices de satisfaire aux exigences de provisionnement

Les employeurs seraient plus susceptibles de financer un régime de retraite à prestations déterminées de façon plus conservatrice s'ils savaient qu'ils récupérerait les excédents éventuels de leurs cotisations. Cette confiance garantirait le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées existants et la création de nouveaux régimes à prestations déterminées. Les recommandations 1 et 2 visent ces fins.

1. Présenter des mesures législatives qui permettent aux employeurs de créer des fonds de sécurité de retraite qui seraient indépendants des fonds de retraite à prestations déterminées, mais complémentaires. Les cotisations issues de l'évaluation à long terme seraient versées au fonds de retraite courant et toute contribution additionnelle (y compris celles qui seraient requises pour financer les déficits de solvabilité) pourrait être versée aux fonds de sécurité de retraite. Les montants versés aux fonds de sécurité de retraite seraient déductibles et les montants retirés de ces fonds seraient assujettis à l'impôt.
2. Présenter des mesures législatives qui permettent l'utilisation de lettres de crédit irrévocables pour couvrir les déficits de solvabilité, comme l'ont fait certains gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Transparence accrue quant au provisionnement du régime

Plusieurs promoteurs de régime n'ont pas de politique de provisionnement établie relativement à leurs régimes de retraite à prestations déterminées. Les recommandations 3 et 4 visent à rectifier cette situation et à encourager une meilleure gouvernance et de meilleures communications.

3. Présenter des mesures législatives qui obligeraient les promoteurs de régime à établir une politique écrite relativement à leurs régimes de retraite à prestations déterminées afin de favoriser l'établissement d'objectifs clairs et une plus grande transparence.
4. Exiger que les informations fournies annuellement aux participants par les administrateurs de régime comprennent les éléments clés de la politique de provisionnement, de la politique de placement et de l'état de provisionnement actuel du régime.

Modifier les lois sur les prestations de retraite et la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre l'amélioration de l'état de provisionnement des régimes de retraite à prestations déterminées

Les recommandations 5, 6 et 7 visent à requérir un niveau de financement plus élevé en suscitant l'intérêt des promoteurs envers l'accumulation et le maintien d'un excédent dans les régimes à prestations déterminées. Un niveau de financement plus élevé assurera une meilleure protection pour les participants.

5. Présenter des mesures législatives stipulant que chaque régime de retraite à prestations déterminées doit établir une marge de solvabilité cible relativement aux risques liés à la composition de l'actif du régime de retraite à prestations déterminées, financée par un fonds de sécurité de retraite, une lettre de crédit ou le fonds de retraite courant. Les congés de cotisations ne seraient pas permis lorsque l'excédent est inférieur à la marge de solvabilité cible. Par exemple, un régime donné pourrait avoir une marge de solvabilité cible de 10 %. Le promoteur du régime devrait ainsi verser des cotisations tant que l'actif du régime est inférieur à 110 % du passif de solvabilité.
6. Mettre sur pied un groupe de travail constitué de représentants de l'Institut canadien des actuaires et des organismes de réglementation des régimes de retraite afin d'élaborer des directives quant à l'établissement de marges de solvabilité cibles. La marge de solvabilité cible d'un régime donné devrait tenir compte du risque encouru par le régime, refléter la démographie des participants et la politique de placement.
7. Modifier les règles fiscales de façon à permettre aux régimes de retraite à prestations déterminées d'accumuler des excédents qui correspondent au plus élevé des montants suivants : soit deux fois la marge de solvabilité cible selon l'évaluation de solvabilité, soit 25 % du passif à long terme.

Autres mesures

Ces dernières recommandations visent à accroître la sécurité du régime de retraite à prestations déterminées des participants.

8. Présenter des mesures législatives qui protègent contre le sous-provisionnement des régimes de retraite en accordant à ces derniers un traitement semblable à

celui des cotisations impayées du régime de retraite dans le cadre de faillites et d'opérations de restructuration.

9. Modifier les lois au besoin pour que les affaires relatives aux régimes de retraite relèvent de la compétence des ministres des Finances à l'échelle du pays afin que les régimes de retraite puissent être inscrits au programme national et pour améliorer la cohérence des lois sur les régimes de retraite entre les divers territoires de compétence.
10. Étudier la faisabilité de différents moyens de traiter les liquidations de régimes sous-provisionnés d'employeurs insolubles, par exemple, en créant de nouveaux produits d'assurance contre l'insolvabilité des régimes.

Conclusion

Le temps presse. Si toutes les parties exécutent notre ordonnance dès aujourd'hui, le système de régimes de retraite canadiens se portera beaucoup mieux.

ANNEXE

Les motifs qui poussent les actuaires à s'investir dans la recherche de solutions à la crise qui affecte les régimes de retraite à prestations déterminées

L'Institut canadien des actuaires considère que l'amenuisement des régimes de retraite à prestations déterminées et de leur couverture constitue une menace pour la sécurité financière future des Canadiens.

Nous sommes d'avis qu'un contexte sain en matière de régimes à prestations déterminées est dans le meilleur intérêt du Canada et des Canadiens. Les actuaires œuvrent depuis longtemps dans le système de régimes de retraites canadien et leurs qualifications uniques leur permettent d'y jouer un rôle encore plus vital en le façonnant et en y apportant des améliorations :

- Le premier principe directeur de l'Institut canadien des actuaires est : « Dans la conduite de ses activités et programmes, l'Institut fait primer le devoir de la profession envers le public sur les besoins de la profession et de ses membres. »
- Les actuaires sont les experts du domaine des régimes de retraite, comme en fait foi le rôle unique qui leur est confié par les gouvernements fédéral et provinciaux relativement à l'évaluation du coût des régimes de retraite promis aux participants de ces régimes.
- Près de la moitié de tous les actuaires qui exercent au Canada ont un travail lié aux régimes de retraite qui leur a permis d'acquérir une expertise unique et approfondie. Ils évaluent régulièrement les taux de financement et les coûts futurs des régimes de retraite à prestations déterminées, rédigent des rapports à ce sujet et prêtent conseil aux protagonistes de régimes de retraite quant aux risques et coûts inhérents aux éventuelles solutions de remplacement.