

Un juste équilibre

Une retraite sûre
Un régime abordable
Des règles équitables

RÉSUMÉ



Ontario

Le résumé qui suit est présenté pour donner au lecteur une idée générale des recommandations faites dans le rapport de la Commission. Il n'est toutefois pas exhaustif et n'offre pas d'examen poussé de l'analyse qui sous-tend chaque recommandation. Le texte intégral du rapport, les recommandations unanimes des experts-conseils sur les questions techniques et opérationnelles et des renseignements détaillés sur les publications, le personnel, les études de recherche et les activités consultatives de la Commission sont tous publiés dans le site Web www.ontario.ca/regimesderetraite. Si vous n'êtes pas familier avec les régimes de retraite professionnels, vous trouverez à la fin de ce résumé une annexe qui explique les termes fréquemment employés dans ce domaine, qui en décrit les principaux acteurs et qui dépeint le système de régimes de retraite.

On peut se procurer des exemplaires de cette publication :

En ligne à www.serviceontario.ca/publications

Par téléphone au Centre de service de ServiceOntario
Du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 17 h

- 416-326-5300
- 416-325-3408 (ATS)
- 1-800-668-9938 Sans frais au Canada
- 1-800-268-7095 ATS, sans frais en Ontario

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario 2008

ISBN : 978-1-4249-8256-1

TABLE DES MATIÈRES

Contexte des travaux de la Commission	2
Processus et personnel employés par la Commission	3
Conclusions et recommandations générales	4
Le financement des régimes de retraite	7
Les régimes de retraite dans une économie en évolution	9
Quand les régimes de retraite deviennent insolubles	10
Réglementation et gouvernance	12
Annexe – Terminologie et acteurs du système de régimes de retraite	16

Contexte des travaux de la Commission

La Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario a été créée en novembre 2006 par le ministre des Finances, responsable des retraites. Elle a été présidée par Harry Arthurs, ancien président de l'université York. La Commission avait pour mandat de revoir le système de régimes de retraite professionnels, une première en plus de vingt ans.

Les régimes de retraite professionnels jouent un rôle important dans le panorama social et économique de l'Ontario. Plus de trois millions d'Ontariens et d'Ontariennes reçoivent ou s'attendent à recevoir une pension professionnelle; les régimes versent chaque année environ 36,1 milliards de dollars aux retraités ontariens, soit environ 20 % de leur revenu global. Les régimes de retraite ontariens détiennent un avoir totalisant 380 milliards de dollars; avec les autres régimes de retraite canadiens, ils constituent la seconde plus grande source de capitaux de placement au pays, après les banques. Ils incitent les gens à épargner en vue de leur retraite, versent aux retraités les fonds nécessaires à l'achat des biens et des services dont ils ont besoin et soulagent les programmes gouvernementaux de soutien du revenu, payés à même l'argent des contribuables. De plus, fait très important, ils s'intègrent au système de rémunération dont les employeurs se servent pour attirer et conserver la main-d'œuvre requise.

Cependant, le système de régimes de retraite professionnels de l'Ontario – tout comme celui du Royaume-Uni et des États-Unis – connaît des difficultés, surtout depuis les dix dernières années.

- Le pourcentage de travailleurs ontariens couverts par les régimes de retraite professionnels diminue lentement. En 1985, un peu moins de 40 % des travailleurs étaient couverts; aujourd'hui, un peu moins de 35 % le sont.
- Un nombre croissant de travailleurs couverts – mais tout de même moins d'un sur cinq – souscrivent un régime de retraite à contributions déterminées (CD) plutôt qu'un régime de retraite à prestations déterminées (PD), même si ce dernier semble souvent attirer davantage les travailleurs.
- Beaucoup de régimes de retraite ont manqué à leurs engagements ces dernières années et nombre d'entre eux ont été gravement sous-financés pendant de longues périodes, pour diverses raisons : difficultés financières des promoteurs qui ressentent l'effet de la concurrence mondiale; déclin des taux d'intérêt à long terme, du cours des actions et de la valeur de l'actif des régimes; augmentation du nombre de participants retraités par rapport au nombre de participants actifs qui cotisent toujours; et hausse du coût d'un régime de retraite offert à une main-d'œuvre dont l'espérance de vie augmente.
- La reconfiguration des régimes de retraite, provoquée par la restructuration de l'économie ontarienne et par l'insolvabilité ou le risque d'insolvabilité de nombreux régimes, a donné lieu à beaucoup de litiges.
- D'autres questions cruciales sont en cause : les règles de financement des régimes; la propriété de l'excédent d'un régime en vigueur, liquidé ou reconfiguré; et la protection des intérêts des travailleurs lorsque le promoteur ne supplée pas ou ne peut suppléer à un déficit de financement du régime.

- Les tentatives de résolution de ces problèmes par la modification des lois visant les régimes de retraite ontariens ont échoué, soit parce qu'elles étaient politiquement controversées, soit parce qu'elles demandaient une législation que seul le gouvernement fédéral peut constitutionnellement édicter.
- Ces difficultés ont également mis en évidence des faiblesses dans la structure juridique et réglementaire qui régit les régimes de retraite, dans l'organisme responsable de la réglementation des régimes de l'Ontario et dans l'architecture de gouvernance des régimes.

Ces difficultés ont eu pour effet d'ébranler la confiance des employeurs, des syndicats, des travailleurs, des professionnels de la retraite et des analystes politiques en l'avenir du système de régimes de retraite professionnels dans son ensemble et plus particulièrement, en l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées. Ces faits nouveaux permettent d'expliquer pourquoi la Commission a reçu pour mandat « d'examiner l'ensemble des lois qui gouvernent la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario, les règles qui régissent les déficits et les excédents des régimes de retraite, ainsi que d'autres questions ayant trait à la sécurité, à la viabilité et à la durabilité du système de régimes de retraite de l'Ontario ». *Reportez-vous à l'annexe 1 du rapport pour connaître le mandat exhaustif de la Commission.*

Processus et personnel employés par la Commission

Harry Arthurs, l'unique commissaire, a reçu les conseils de quatre experts en régimes de retraite (Bob Baldwin, Kathryn Bush, Murray Gold et Ian Markham) et l'appui de quelques professionnels formant son personnel. *Reportez-vous à l'annexe deux pour en savoir davantage sur le commissaire, les experts-conseils et le personnel.*

La Commission a publié son premier document de travail en mars 2007. Au mois d'avril, elle a entrepris une série de discussions directes avec des représentants d'employeurs et de syndicats, de fournisseurs et de professionnels en régimes de retraite et de groupes de retraités et autres parties intéressées. À l'automne 2007, la discussion a également inclus le grand public. La Commission a tenu 11 journées d'audiences publiques dans l'ensemble de la province; elle a reçu 127 observations sous forme de présentation verbale ou de mémoire électronique ou imprimé. Pendant l'hiver et le printemps de 2008, la Commission a repris ses discussions auprès des organisations intéressées, qui se sont conclus par une réunion de deux jours à la fin d'avril avec les représentants de pratiquement tous les groupes intéressés par le système de régimes de retraite. De plus, à plusieurs occasions, la Commission a présenté un rapport provisoire au ministre des Finances et a informé les représentants du Ministère et des partis de l'opposition de ses conclusions et des options qu'elle envisageait.

La Commission a adopté cette approche pour s'assurer qu'elle aborde toutes les questions d'intérêt pour le public et les intervenants et que les parties intéressées, à leur tour, comprennent mieux leurs préoccupations mutuelles et soient au courant des résultats de recherche de la Commission et des options que celle-ci envisage. L'intervention des parties intéressées lors de ces réunions a grandement profité à la Commission.

Bien entendu, la Commission n'a pas compté que sur le public et les parties intéressées. Après avoir consulté quelque 60 experts canadiens et étrangers en régimes de retraite, lesquels représentaient nombre de disciplines et de points de vue, elle a lancé 17 études menées par des chercheurs indépendants ou universitaires de premier plan sur des aspects spécifiques du système de régimes de retraite de l'Ontario et sur des systèmes étrangers comparables. Ces études – sans doute l'analyse la plus complète jamais réalisée au Canada – ont beaucoup aidé la Commission à comprendre la situation, tout comme l'ont fait l'analyse de son personnel professionnel et les conseils de ses experts. *Reportez-vous aux annexes trois et quatre pour plus de détails sur les consultations, les observations et le programme de recherche de la Commission.*

Forte de ces observations formelles, d'un engagement direct auprès des parties intéressées et des conclusions de ses recherches, la Commission a présenté un rapport de 255 pages renfermant 142 recommandations qui permettront de restructurer et de revigorer le système de régimes de retraite de l'Ontario. La Commission a également publié une annexe technique qui présente les références aux sources citées dans le rapport principal ainsi qu'un mémoire distinct sur des questions techniques et opérationnelles, préparé par ses experts-conseils.

Le chapitre un présente les hypothèses et les principes sur lesquels le rapport est fondé, et reconnaît les tensions qui existent entre eux. Cependant, le rapport n'est pas fondé uniquement sur des principes. Il s'appuie également sur des preuves et compte largement sur la perception que se font les parties intéressées du système de régimes de retraite, de même que sur les conclusions du personnel et des chercheurs de la Commission. Enfin, dans un domaine de la politique publique qui a souvent été caractérisé par son lot de conflits, la Commission a fait l'impossible pour s'assurer que son analyse et ses recommandations parviennent à un « juste équilibre ». Il est certain que tous ne seront pas d'accord avec chaque section du rapport ou chaque modification proposée. Toutefois, la Commission croit qu'après avoir pris connaissance du rapport dans son ensemble, les lecteurs – et, plus particulièrement, les parties intéressées – auront le sentiment qu'il constitue une trousse de réformes qui, si elles sont mises en œuvre, permettraient au système de régimes de retraite professionnels de l'Ontario d'aller de l'avant.

Conclusions et recommandations générales

Les données relatives au système de régimes de retraite de l'Ontario sont plutôt incomplètes et peu fiables. Par conséquent, la Commission a fait des efforts considérables pour réaliser sa propre analyse des travailleurs couverts, des types de régimes auxquels ils participent et des résultats obtenus :

- Les travailleurs syndiqués à l'emploi d'une moyenne ou d'une grande entreprise ou encore, du secteur public en général, ont davantage tendance à souscrire un régime de retraite que ceux qui œuvrent au sein d'une entreprise plus petite. En conséquence, le déclin global de la protection en matière de régimes de retraite est principalement dû à la baisse du pourcentage de la main-d'œuvre ontarienne représentée par les syndicats et à la perte significative d'emplois dans le secteur manufacturier, dont le taux de protection était relativement élevé.

- La protection des travailleurs et des travailleuses est presque identique, bien que les femmes aient tendance à toucher des prestations moindres en raison de gains moins élevés au cours de leur vie. Ces données ne sont pas entièrement fiables, mais il semble que les nouveaux immigrants et les membres de groupes raciaux minoritaires soient moins protégés que la moyenne en matière de retraite et qu'ils touchent des prestations moindres.
- Les régimes de retraite établis, financés et administrés par un seul employeur pour ses propres employés – qui étaient pratiquement la seule forme de régime aux débuts du système – représentent une proportion toujours plus petite du nombre de participants aux régimes. De nos jours, quelque 70 % des participants à un régime de retraite à PD et 60 % des travailleurs couverts par un régime de retraite professionnel souscrivent à un régime régi conjointement par l'employeur et les participants; un grand nombre de ces régimes sont des régimes de retraite interentreprises (RRI). De plus, la majorité des participants – dont presque tous les participants du secteur public – cotisent à leur propre retraite.
- Les grands régimes de retraite obtiennent généralement de meilleurs résultats que les petits régimes ou que ceux qui sont gérés par les particuliers (comme c'est souvent le cas d'un régime de retraite à CD). Les grands régimes sont en mesure d'embaucher une équipe imposante d'analystes financiers. Ils paient moins de frais de gestion et ont accès à des placements de capital à risque privés et à d'autres possibilités d'investissement qui ne sont pas offertes aux régimes plus petits ou aux particuliers. De plus, les grands régimes peuvent répartir les risques inhérents aux régimes de retraite sur un plus grand nombre de participants. Enfin, ils peuvent réaliser des économies d'échelle dans leur administration et la fourniture de services à leurs participants.
- Au cours des deux décennies qui se sont écoulées depuis que l'Ontario a revu en profondeur son système de retraite, son économie et sa société ont subi d'importants changements; c'est également le cas de la conception et de la capitalisation des régimes de retraite. Le gouvernement a reconnu ces changements de façon fragmentée, voire pas du tout. La *Loi sur les régimes de retraite* (LRR) et son appareil réglementaire sont périmés à bien des égards. Et il en est de même des réflexions qui visent les politiques relatives aux régimes de retraite.

S'inspirant de ces conclusions, la Commission a fait des recommandations générales permettant de revigorer le système de régimes de retraite de l'Ontario. La première série de recommandations souligne un besoin d'innovation.

- Le « champion des régimes de retraite » (un nouvel organisme gouvernemental chargé de recueillir et de diffuser des renseignements fiables sur le système de régimes de retraite, de songer avec créativité à de nouvelles stratégies et politiques en matière de retraite et de collaborer avec les parties intéressées à l'amélioration du système) devrait encourager et faciliter l'innovation dans la conception des régimes. L'innovation exige également la présence d'une structure législative et réglementaire adaptable.
(Recommandations 9-1 et 10-5)

- Le plus grand espoir de maintien et (au bout du compte) d'expansion de la protection en matière de régimes de retraite consiste à favoriser l'élaboration de régimes d'envergure, à encourager la collaboration des petits et moyens régimes et à promouvoir les régimes à prestations cibles, qui pourraient s'avérer abordables pour les Ontariens qui sont actuellement privés de protection. (*Recommandations 9-2 et 9-3*)
- De plus, le gouvernement devrait explorer les avantages et les inconvénients liés à l'élargissement du mandat du Régime de pensions du Canada ou à la création d'un régime provincial comparable pour améliorer la protection en matière de retraite, contrôler les coûts et accroître la transférabilité des prestations. Il devrait également appuyer l'idée d'un sommet national sur la retraite, qui devrait couvrir toutes les propositions avancées pour vraiment accroître la protection en matière de retraite, y compris celles que contient le présent rapport. (*Recommandations 9-4 et 9-5*)

Une seconde série de recommandations souligne qu'il faut améliorer le processus d'élaboration des politiques relatives aux régimes de retraite :

- Le gouvernement devrait améliorer sa capacité à recueillir et analyser les données relatives aux régimes de retraite, à utiliser ces analyses pour appuyer l'examen périodique et suivi de la politique relative aux régimes de retraite et de la performance du système de régimes de retraite et enfin, à rendre ces données facilement accessibles aux intervenants, aux professionnels du secteur et aux universitaires. Il faudrait créer un Conseil consultatif de la communauté des régimes de retraite, composé de représentants de tous ces groupes, l'inviter à donner au gouvernement des conseils sur les initiatives stratégiques importantes et l'utiliser comme une tribune pour favoriser les échanges de points de vue sur des questions liées aux régimes de retraite. Cette nouvelle façon d'élaborer des politiques en matière de régimes de retraite devrait être menée par le champion des régimes de retraite, qui devrait disposer d'un personnel suffisant et de ressources adéquates. (*Recommandations 10-1, 10-2, 10-5 et 10-6*)
- La *Loi sur les régimes de retraite* devrait être formulée de façon à faciliter l'introduction de nouveaux types de régimes de retraite et de nouvelles initiatives de réglementation. La législation en matière de retraite devrait faire l'objet d'un examen tous les huit ans. (*Recommandations 10-3 et 10-4*)
- Le gouvernement devrait appuyer les efforts fournis pour éviter une divergence croissante des politiques, des lois et des dispositions réglementaires provinciales relatives aux régimes de retraite, demander la collaboration des autres provinces pour obtenir la modification de lois fédérales sur l'impôt et l'insolvabilité et tenter d'harmoniser les modalités d'application et les exigences techniques des organismes de contrôle des régimes de retraite. (*Recommandation 10-7*)

Enfin, la Commission fait deux propositions qui visent l'examen du rapport et la mise en œuvre de ses recommandations :

- Le gouvernement devrait décider le plus rapidement possible s'il souhaite appliquer les recommandations du présent rapport et, si oui, dans quelle mesure. Il devrait ensuite déterminer les questions qui seront traitées prioritairement. Cependant, la Commission est d'avis que le gouvernement devrait accorder la priorité à la création des organismes appropriés et à la nomination des responsables capables de poursuivre la réforme en cours. (*Recommandation 10-8*)
- Bien que les arguments favorisant une mise en œuvre par étapes et des mesures de transition soient justifiés dans beaucoup de cas, le gouvernement devrait s'assurer que ces arguments ne sont pas utilisés pour bloquer les réformes qu'il estime nécessaires et appropriées. (*Recommandation 10-9*)

Le financement des régimes de retraite

Les questions qui touchent le financement des régimes de retraite sont au cœur du mandat et des recommandations de la Commission. En fait, selon certains intervenants, le destin du système de régimes de retraite de l'Ontario dépend de la façon dont les règles de financement seront modifiées. Beaucoup d'employeurs trouvent que leurs obligations en matière de financement sont trop lourdes ou incertaines; nombre de travailleurs, de retraités et de représentants syndicaux sont d'avis que les règles actuelles de financement n'assurent pas la sécurité financière des régimes de retraite. La Commission s'est penchée sur leurs préoccupations en élaborant des recommandations qui encouragent le plein financement et découragent les pratiques menant au sous-financement :

- Les évaluations actuarielles employées pour déterminer les cotisations du promoteur devraient être plus transparentes, plus inclusives et moins soumises aux jugements discrétionnaires. Les coûts accrus que doivent assumer les promoteurs en raison d'évaluations plus complètes devraient être compensés par des périodes d'amortissement plus longues et/ou par un allègement sélectif de l'augmentation des cotisations lorsque le régime de retraite est bien financé. Le surintendant devrait obtenir le pouvoir d'arrêter l'utilisation de méthodes d'évaluation inappropriées et d'exiger de nouvelles évaluations lorsqu'il y a présentation erronée des faits. (*Recommandations 4-1 à 4-3*)
- Il faudrait continuer de présenter une évaluation tous les trois ans. Les retards de présentation de ces évaluations devraient être dissuadés agressivement. Les régimes de retraite dont l'évaluation montre une capitalisation inférieure au seuil réglementaire devraient être tenus de présenter des évaluations annuelles. Le surintendant devrait avoir le pouvoir de commander une évaluation intérimaire dès qu'il croit qu'un régime présente un risque d'insolvabilité. (*Recommandations 4-4 à 4-7*)
- Des règles distinctes de financement devraient s'appliquer aux divers types de régimes de retraite. (*Recommandation 4-8*)

- Il faudrait revoir – et modifier au besoin – les règles temporaires qui permettent aux régimes de retraite interentreprises désignés de l’Ontario de se financer seulement selon des évaluations à long terme (plutôt que selon des évaluations de solvabilité aussi). Il faudrait en faire des règles permanentes et les appliquer à tous les RRI, aux régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD) et aux nouveaux régimes à prestations cibles de gouvernance mixte proposés. (*Recommandations 4-9 à 4-12*)
- Les régimes de retraite à employeur unique devraient être financés conformément tant aux évaluations à long terme qu’aux évaluations de solvabilité (comme c’est le cas à l’heure actuelle), tout en maintenant une marge de sécurité de 5 %. Quand ils sont financés à 95 % ou plus, les régimes devraient avoir droit à une période d’amortissement plus longue pour honorer leurs obligations de financement. (*Recommandations 4-13 à 4-15*)
- Si un RREU dispose d’un excédent à sa liquidation, l’excédent devrait être réparti conformément aux documents du régime, si ceux-ci sont clairs. S’ils ne le sont pas, l’excédent devrait être réparti tel que le propose le promoteur, avec l’accord des syndicats ou autres représentants (ou, en leur absence, avec l’accord des participants eux-mêmes). Tout différend devrait être réglé d’une façon dont conviendront les parties; si elles ne s’entendent pas, le différend devrait être réglé par le Tribunal des régimes de retraite de l’Ontario. Les promoteurs devraient avoir le droit de retirer l’excédent d’un régime en cours s’il est financé à plus de 125 %, conformément à des procédures similaires. (*Recommandations 4-16 et 4-18*)
- Les promoteurs devraient avoir le droit de réduire ou de suspendre leurs cotisations à un régime de retraite (une « suspension de cotisations ») si celui-ci est financé à 105 % ou plus. Cependant, ils doivent reprendre les cotisations immédiatement si le financement du régime tombe au-dessous de 95 %. Le promoteur qui se prévaut d’une suspension de cotisations ou qui la prolonge sans autorisation pourrait être tenu de rembourser tous les montants retenus indûment et se voir imposer une amende administrative pouvant atteindre 1 million de dollars. (*Recommandation 4-17*)
- Tous les régimes de retraite devraient prévoir une clause énonçant les dispositions, le cas échéant, qui portent sur l’indexation des prestations. Le gouvernement devrait promulguer les dispositions législatives actuelles qui lui permettent d’exiger que les prestations soient indexées « en cas d’urgence due à l’inflation ». (*Recommandations 4-20 et 4-21*)
- Il faudrait élaborer des règles permettant aux promoteurs d’utiliser les lettres de crédit, peut-être même le nantissement des actifs, pour garantir les cotisations non payées. (*Recommandations 4-22 et 4-23*)

- Le gouvernement provincial devrait demander au gouvernement fédéral d'élever le niveau des prestations et des cotisations des régimes enregistrés de retraite en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de considérer des mesures visant à encourager la participation des travailleurs et des employeurs aux régimes de retraite à PD. Il devrait également demander au gouvernement fédéral de réformer les règles qui régissent les investissements réalisés par les régimes de retraite; si la réponse est inadéquate, le gouvernement provincial devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les régimes ontariens sont régis par des règles plus appropriées. *(Recommandations 4-24 et 4-25)*

Les régimes de retraite dans une économie en évolution

La restructuration de l'économie ontarienne représente bien des défis pour les travailleurs, les employeurs et leurs régimes de retraite. Les procédures actuelles qui permettent de faire face à l'effet des changements organisationnels sur les régimes de retraite sont trop lourdes pour les promoteurs et offrent une protection inadéquate aux participants qui doivent quitter leur régime pour souscrire à un autre ou encore, pour se retrouver sans protection. Les recommandations de la Commission répondent à ces deux préoccupations :

- Le gouvernement provincial devrait mettre sur pied un organisme responsable de la gestion des régimes de retraite en Ontario qui recevrait, regrouperait, administrerait, investirait et débourseait les pensions perdues lorsque des participants quittent un régime, lorsque le régime est liquidé ou lorsque d'anciens participants sont introuvables ou ne peuvent retrouver le régime auquel ils cotisaient. *(Recommandations 5-2, 5-4, 5-6 et 5-7)*
- Le transfert de participants entre deux régimes de retraite devrait être facilité en obligeant les employeurs à adopter une politique standard relative aux droits à pension des nouveaux employés et en fournissant une information complète et une gamme d'options aux employés qui désirent transférer leurs droits à pension à leur nouveau régime. *(Recommandations 5-3, 5-4 et 5-6)*
- Le gouvernement devrait régler sans tarder la situation des employés de la fonction publique touchés par la restructuration des responsabilités gouvernementales et des organismes à la fin des années 1990. *(Recommandation 5-5)*
- Tous les travailleurs sortis contre leur gré d'un RREU (non d'un RRI, d'un RRCPD ou de tout autre régime géré conjointement) devraient bénéficier de droits liés à une « acquisition réputée », qui permettent l'accès à des prestations de retraite anticipée. Cependant, ces employés ne devraient être admissibles à la distribution de tout excédent du régime que s'ils sont toujours participants différés du régime au moment d'une distribution subséquente de l'excédent. Si tel est le choix du promoteur du régime, les participants sortis contre leur gré peuvent voir leurs prestations converties en rente. *(Recommandations 5-8, 5-9, 5-12 et 5-13)*

- Les lois ontariennes relatives aux régimes de retraite devraient prévoir une retraite progressive. (*Recommandation 5-10*)
- Tous les participants actifs devraient acquérir sans tarder la valeur entière de leurs prestations de retraite accumulées. (*Recommandation 5-11*)
- Lorsqu'un RREU ou un RRI est partiellement liquidé, l'administrateur devrait présenter un rapport sur la réduction du régime pour permettre au surintendant de s'assurer que la capitalisation du régime demeure sûre; dans le cas contraire, il pourra procéder à sa liquidation. (*Recommandations 5-14 à 5-16*)
- Il faudrait mettre en place des procédures permettant de s'assurer que lorsqu'un régime de retraite est fusionné ou fractionné, les syndicats ou autres organismes représentant les participants (ou, en leur absence, les participants eux-mêmes) ont la possibilité d'approuver les nouvelles modalités. S'ils approuvent celles-ci, les procédures réglementaires habituelles devraient être accélérées. Les fractionnements et les fusions ne devraient généralement pas entraîner la réduction du niveau de financement en-dessous de 105 %. Cependant, tout excédent d'un montant supérieur à celui-ci devrait être mis à la disposition du régime. (*Recommandations 5-17 à 5-20*)
- Après la conversion d'un régime de retraite à PD en régime de retraite à CD, tout excédent devrait d'abord servir à protéger les droits acquis aux prestations déterminées et à préserver la marge de sécurité de 5 % du régime. Les syndicats ou autres organismes représentant les participants (ou, en leur absence, les participants eux-mêmes) devraient avoir la possibilité d'approuver les nouvelles modalités. S'ils approuvent celles-ci, les procédures réglementaires habituelles devraient être accélérées. (*Recommandations 5-21 et 5-22*)
- Le surintendant devrait obtenir des pouvoirs additionnels lui permettant de s'assurer que la fusion, le fractionnement, le transfert d'éléments d'actif ou la conversion d'un régime de retraite ne compromettent pas les perspectives financières du régime. (*Recommandation 5-23*)

Quand les régimes de retraite deviennent insolubles

La Commission a entendu beaucoup de témoignages, particulièrement ceux de participants actifs et retraités, sur les causes et les effets de l'insolvabilité d'un régime de retraite. Le rapport poursuit en prenant pour hypothèses : qu'il faut, si possible, éviter l'insolvabilité des régimes; qu'en cas d'insolvabilité, celle-ci doit être résolue principalement en vertu de la législation fédérale sur l'insolvabilité, sur laquelle la province a relativement peu de contrôle; et que, dans la mesure du possible, les participants au régime – victimes de son insolvabilité – doivent être protégés des conséquences d'une perte de pension.

- Le surintendant devrait avoir le pouvoir de déterminer les régimes de retraite à risque d'insolvabilité, d'approuver les dispositions convenues par le promoteur et le syndicat ou tout autre organisme représentant les participants (ou, en leur absence, les participants eux-mêmes) sur les obligations de capitalisation des régimes de retraite, d'autoriser la mise en place d'autres formes de sécurité et de rendre cette approbation conditionnelle à la suspension ou à l'annulation de l'amélioration du régime jusqu'au rétablissement de la pleine capitalisation. (*Recommandations 6-1 à 6-4*)
- Lorsqu'un régime de retraite est insolvable, ses actifs devraient être répartis proportionnellement. Cependant, les améliorations des prestations faites au cours des cinq dernières années devraient être reportées jusqu'à ce que les autres prestations soient payées. Les améliorations des prestations convenues dans les cinq ans avant la faillite d'un régime ne devraient pas être payées à même le Fonds de garantie des prestations de retraite. (*Recommandations 6-5, 6-9 et 6-15*)
- L'organisme de réglementation devrait créer un bureau de la conformité pour remédier à l'incapacité des promoteurs de verser des cotisations et à d'autres violations à la LRR qui mettent en danger la sécurité des régimes de retraite. Une liste des promoteurs délinquants devrait être publiée et mise à jour sur Internet. (*Recommandation 6-6*)
- Le gouvernement de l'Ontario devrait : appuyer la récente législation fédérale qui donne la priorité au coût des services courants non payés en cas de faillite d'un promoteur; explorer la possibilité d'étendre cette priorité aux paiements spéciaux ratés qui sont payables au fonds; permettre au surintendant d'approuver les ententes convenues pendant les procédures de faillite et d'insolvabilité; permettre au surintendant, aux participants du régime de retraite et aux organismes qui les représentent d'intervenir dans les procédures fédérales de faillite et d'insolvabilité; et permettre aux tribunaux d'ordonner que leur soient remboursés les frais judiciaires engagés pour assurer la défense des intérêts du régime. (*Recommandations 6-10 à 6-12*)
- Il faudrait maintenir le Fonds de garantie des prestations de retraite sous sa forme actuelle pendant au moins cinq ans ou jusqu'à l'achèvement d'une étude sur les solutions de rechange, selon le dernier de ces événements à survenir. Le niveau des prestations mensuelles de retraite donnant droit à la protection par le Fonds devrait passer de 1 000 \$ à 2 500 \$ et un rapport devrait être préparé d'ici un an sur l'évaluation des prélèvements et le rajustement des prestations. Le Fonds devrait être administré par un organisme indépendant ayant de meilleures capacités pour évaluer et gérer les risques, établir, percevoir et investir les prélèvements (sous réserve de l'approbation du ministre). (*Recommandations 6-13 à 6-18*)

Réglementation et gouvernance

La Commission met l'emphase sur la nécessité d'améliorer tant la réglementation du système de régimes de retraite par les pouvoirs publics que la gouvernance des régimes de retraite individuels par leurs promoteurs et leurs bénéficiaires. Elle affirme également que ces deux éléments sont étroitement reliés; en effet, plus la gouvernance sera de qualité, moins la réglementation sera nécessaire.

La Commission avait pour principal objectif de consolider la responsabilité relative à la réglementation des régimes de retraite confiée à des organismes détenant une bonne expérience dans le domaine et de donner à ces organismes les ressources et les pouvoirs adéquats.

- Dans la mesure du possible, la LRR devrait devenir l'unique source de règles applicables aux régimes de retraite. La LRR et le règlement afférent devraient contenir à la fois les principes généraux s'appliquant à tous les types de régimes de retraite et des codes détaillés applicables à des types de régime spécifiques. Les révisions de la LRR devraient être formulées de façon à autoriser le recours aux approches fondées sur les règles et sur les principes. Elles devraient également comprendre une « déclaration d'objet » soulignant la nécessité de préserver un équilibre entre les intérêts des divers intervenants, de veiller à ce que les régimes de retraite demeurent à la fois sûrs et abordables, de protéger et de promouvoir le système de régimes de retraite et d'encourager l'innovation au sein de ce système.
(Recommandations 7-1 à 7-3 et 7-17)
- Le gouvernement devrait travailler avec les instances dirigeantes des professions pertinentes pour garantir que les normes qu'elles établissent pour leurs propres membres ne vont pas à l'encontre des dispositions législatives ou de la politique de l'Ontario en matière de régimes de retraite. Cependant, le gouvernement doit accepter la responsabilité ultime de garantir que les normes régissant la conduite des professionnels et des autres participants au sein du système de régimes de retraite sont appropriées et servent l'intérêt public. *(Recommandation 7-4)*
- L'actuel organisme de réglementation, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), devrait être remplacé par l'Organisme de réglementation des régimes de retraite de l'Ontario, un nouvel organisme doté de pouvoirs d'autogestion comparables à ceux accordés à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Le surintendant des régimes de retraite devrait en être le principal dirigeant et, avec quatre commissaires à temps partiel, en assurer les activités. L'organisme de réglementation devrait disposer de pouvoirs accrus pour réglementer le système de régimes de retraite et d'un budget suffisant pour garantir qu'il a à sa disposition les ressources et le personnel nécessaires. Il devrait améliorer ses aptitudes à la collecte de données, à l'analyse et à la gestion des risques et se voir accorder le pouvoir d'établir des règles et de publier des énoncés de politique, des lettres d'opinion et des décisions anticipées.
(Recommandations 7-9, 7-10 et 7-18 à 7-25)

- Le surintendant devrait détenir le pouvoir de tenir des audiences, d'émettre des ordonnances provisoires dans le but de préserver les actifs d'un régime de retraite et d'émettre les ordonnances définitives nécessaires pour garantir la conformité à la LRR. (*Recommandation 7-15*)
- Le Tribunal des services financiers (TSF) devrait être remplacé par un nouvel organisme, le Tribunal des régimes de retraite de l'Ontario. Ce nouveau Tribunal exercerait une compétence exclusive et absolue sur toutes les questions découlant de l'interprétation de la LRR ou s'y rapportant et serait habilité à statuer sur des questions précises en première instance et à régler tous les appels visant une ordonnance formulée par le surintendant. Il devrait avoir le pouvoir de prononcer les ordonnances nécessaires afin d'assurer la conformité avec la LRR et d'imposer des amendes administratives en cas de non-conformité. Toute ordonnance du Tribunal devrait être enregistrée devant la Cour de justice de l'Ontario et appliquée au même titre que les décrets de cette Cour. Les décisions du Tribunal devraient être finales et exécutoires, sous réserve d'un appel devant la Cour divisionnaire uniquement dans les cas où ces décisions peuvent constituer un déni de justice naturelle, une erreur judiciaire ou une violation des droits constitutionnels d'une des parties. (*Recommandations 7-26 à 7-31*)

La Commission a également fait certaines recommandations visant à améliorer l'efficacité de l'organisme de réglementation, de même que sa transparence et son accessibilité pour toutes les parties touchées par ses décisions :

- Les petites et moyennes entreprises devraient avoir accès à des régimes de retraite standard ou modèles, et l'organisme de réglementation devrait élaborer des procédures simplifiées d'enregistrement et de présentation de rapports à l'intention de ces régimes. Des exigences simplifiées devraient également être adoptées pour les régimes de retraite individuels destinés aux cadres supérieurs. (*Recommandations 7-5 et 7-6*)
- L'organisme de réglementation devrait adopter un système électronique permettant la présentation de rapports, l'évaluation des risques, les mesures de conformité et l'analyse systématique. Il devrait remplacer ses actuels avis de proposition par de nouvelles procédures permettant au surintendant de traiter les transactions courantes avec plus d'efficacité. (*Recommandations 7-7 et 7-8*)
- L'organisme de réglementation devrait élaborer un programme de surveillance proactive, de vérifications, d'inspections et d'enquêtes ciblant en particulier les régimes de retraite qui, en raison de leur profil, du profil de leur promoteur ou de la situation du secteur, pourraient présenter un risque d'insolvabilité. (*Recommandation 7-11*)

- L'organisme de réglementation devrait se montrer plus sensible aux demandes de renseignements et aux plaintes; il devrait nommer un agent des plaintes pour aider les plaignants et les personnes qui demandent des renseignements. La législation devrait clairement établir le droit des syndicats et d'autres organismes représentatifs (et des particuliers eux-mêmes) de participer à des instances réglementaires. Le Tribunal des régimes de retraite de l'Ontario devrait avoir la latitude voulue pour ordonner au promoteur ou au régime de payer tous les frais juridiques et autres coûts nécessairement encourus dans le cadre d'une telle participation, si la plainte est valable. *(Recommandations 7-12 à 7-14)*
- L'organisme de réglementation devrait instaurer un programme rigoureux d'auto-évaluation dans le but d'améliorer sa propre performance et devrait se voir accorder les ressources nécessaires pour ce faire. *(Recommandation 7-16)*

De plus, la Commission a souligné la nécessité pour les régimes de retraite d'améliorer leur propre processus décisionnel, la qualité et la transparence de ce processus et de favoriser une meilleure participation à la gouvernance des régimes par les participants actifs et retraités :

- L'organisme de réglementation devrait établir des critères d'évaluation couvrant le plus vaste éventail possible de questions de gouvernance, y compris la capitalisation, les prestations, le pourcentage des frais généraux, les coûts administratifs et les services offerts, et publier ces critères afin que les promoteurs, les administrateurs, les participants et les responsables de la réglementation des régimes de retraite puissent évaluer le rendement de leurs régimes. *(Recommandation 8-1)*
- Il faudrait encourager les syndicats à négocier un plus grand rôle de gouvernance, tant pour eux-mêmes que pour les participants actifs et retraités. Les syndicats devraient aussi développer leur aptitude à contribuer au processus de gouvernance. *(Recommandations 8-2 et 8-3)*
- Les RRI et les RRCPD devraient s'assurer la participation des représentants des participants actifs et retraités, leur fournir de l'information plus complète sur la réduction possible des prestations et améliorer leurs règles visant à empêcher les transactions intéressées. *(Recommandations 8-4 à 8-7)*
- Tout régime de retraite doté d'une forme quelconque de gouvernance conjointe et de la capacité nécessaire pour prendre des décisions d'investissement complexes devrait être autorisé à réclamer une exemption à la règle fédérale qui limite à 30 % le pourcentage de propriété dans une entreprise. *(Recommandation 8-8)*
- De concert avec le champion des régimes de retraite, les régimes devraient prendre les mesures nécessaires pour éclaircir, étendre et améliorer les règles qui régissent les conflits d'intérêt et la conformité à d'autres fonctions de fiducie des personnes et des organismes chargés de la gouvernance et de l'administration d'un régime. Une attention particulière devrait être accordée au rôle des professionnels qui offrent leurs services ou leurs conseils aux responsables d'un régime de retraite. *(Recommandations 8-9 à 8-15)*

- Le champion des régimes de retraite devrait mener les efforts pour offrir une meilleure formation aux participants non initiés et aux professionnels de la gouvernance et de l'administration; l'organisme de réglementation devrait aussi établir des codes de pratiques exemplaires pour les guider. (*Recommandations 8-16 à 8-18*)
- L'organisme de réglementation devrait offrir, et exiger que les régimes de retraite offrent, une information plus claire et plus exhaustive aux participants actifs et retraités et à leurs représentants autorisés, notamment au sujet de l'impact potentiel du niveau de capitalisation du régime sur les prestations. (*Recommandations 8-19 à 8-21*)
- Les régimes de retraite devraient présenter à l'organisme de réglementation leurs politiques détaillées de gouvernance, de capitalisation et de placement, notamment leurs pratiques d'investissement socialement responsable, le cas échéant. (*Recommandations 8-22 et 8-23*)
- À moins d'être régi conjointement ou administré par un comité consultatif conjoint en vertu d'une convention collective, tout régime de retraite devrait être tenu d'établir un comité consultatif du régime de retraite, lequel doit représenter chaque catégorie de participants actifs et retraités, sauf si les participants votent contre l'établissement d'un tel comité. L'administrateur devrait offrir au comité consultatif l'information dont il a besoin, des moyens de communication avec les bénéficiaires du régime et l'occasion de participer à tous les votes et à toutes les consultations visant à obtenir l'opinion des participants. (*Recommandations 8-24 à 8-26*)
- Le promoteur d'un régime de retraite devrait être autorisé à conclure une entente avec un syndicat ou un organisme représentatif similaire en vue d'établir un régime à prestations cibles de gouvernance mixte. Un tel régime devrait être régi par un conseil dont pas moins de la moitié des membres représentent les participants et les retraités, et faire l'objet d'évaluations à long terme et être capitalisé comme les RRCPD et les RRI. (*Recommandation 8-27*)
- Les pensionnés ne devraient plus être décrits comme « anciens participants » d'un régime de retraite mais plutôt comme « retraités ». Ils devraient avoir un accès effectif à tous les renseignements auxquels les participants actifs ont accès et pouvoir participer à tous les processus de gouvernance auxquels les participants actifs peuvent prendre part. L'importance de leur représentation et de leur participation devrait être déterminée par l'organe dirigeant du régime. (*Recommandations 8-28 à 8-30*)

Annexe – Terminologie et acteurs du système de régimes de retraite

- Les *régimes de retraite professionnels* ne sont pas obligatoires en Ontario. L'employeur offre à ses employés un régime de retraite professionnel soit parce qu'une convention collective l'y oblige, soit parce qu'il croit que ce régime l'aidera à intéresser ou à retenir les employés. (En revanche, les travailleurs et les employeurs doivent tous cotiser au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec.) Il existe deux grands modèles de régimes de retraite professionnels : les *régimes de retraite à prestations déterminées* et les *régimes de retraite à cotisations déterminées*. Ceux-ci donnent également lieu à nombre de variantes.
- Les *régimes de retraite à prestations déterminées* (PD) promettent de verser aux employés retraités une pension calculée selon une formule donnée : soit un pourcentage de leur salaire moyen de carrière ou de leur salaire de fin de carrière, soit un montant mensuel fixe par mois ou par année de travail (*régimes à prestations forfaitaires*).
- Les *régimes à cotisations déterminées* (CD) promettent de verser aux employés retraités un montant représentant les cotisations fixes payées mensuellement par leur employeur (et parfois aussi par les employés) ainsi que le rendement de ces cotisations avant le départ à la retraite. Bon nombre de régimes de retraite à CD permettent aux employés de choisir entre une gamme restreinte d'options d'investissement et leur propre gestion des fonds investis.
- Les *cotisations* à un régime de retraite à PD doivent être versées par le promoteur du régime (et souvent, aussi par les participants); les montants doivent être suffisants pour assurer la pleine capitalisation du régime, déterminée par une évaluation actuarielle qui est habituellement réalisée tous les trois ans.
- Un régime peut présenter un *excédent* ou surcapitalisation (lorsqu'il compte un actif supérieur à ce qui lui est nécessaire pour honorer ses obligations) ou un *déficit* ou sous-capitalisation (lorsque son actif ne lui permet pas d'honorer ses obligations).
- Lorsqu'un régime est surcapitalisé, son promoteur peut se prévaloir d'une *suspension de cotisations*, c'est-à-dire qu'il réduit ou suspend les cotisations. Lorsqu'un régime est sous-capitalisé, son promoteur doit effectuer des paiements spéciaux, lesquels sont échelonnés (*amortis*) sur plusieurs années. Les régimes à cotisations fixes disposent d'autres moyens pour s'ajuster à un sous-financement.
- En Ontario, le *ministre des Finances* est responsable des politiques en matière de retraite et de leur réglementation.

- La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est responsable de l'administration de la *Loi sur les régimes de retraite* (LRR), qui régleme les régimes de retraite professionnels de l'Ontario. Son premier et principal dirigeant est le *surintendant*. Le *Tribunal des services financiers* (TSF) approuve les décisions et statue sur les appels du surintendant.
- Le *promoteur* qui démarre un régime de retraite est souvent un employeur unique mais parfois aussi un syndicat, un groupe d'employeurs ou un ensemble d'employeurs et de syndicats agissant conjointement. Les employés couverts par un régime de retraite sont habituellement appelés *participants*, tandis que collectivement, les participants et les retraités peuvent aussi être appelés *bénéficiaires*.
- Beaucoup de régimes de retraite sont dotés d'un *conseil de fiducie* ou d'un organe dirigeant qui prend les décisions relatives à ceux-ci. Dans la plupart des régimes d'envergure – particulièrement les régimes de retraite interentreprises (RRI) et les régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD), cet organe accueille des représentants des participants actifs (ou retraités, à l'occasion). Dans d'autres régimes, les représentants des participants exercent un contrôle effectif, voire même complet.
- L'*administrateur* s'assure que le régime de retraite est convenablement capitalisé, détient ses avoirs distinctement d'autres fonds, gère les investissements du régime et débourse les prestations aux retraités. Il est souvent assisté de professionnels (actuaire, avocats et comptables) et de fournisseurs de services (compagnies d'assurance et institutions financières). Dans beaucoup de régimes de retraite à employeur unique (RREU), l'employeur-promoteur agit également à titre d'administrateur. Dans un régime de retraite interentreprises (RRI), les fiduciaires doivent assumer les fonctions de l'administrateur.

