

Le 19 février 2015

Régime de retraite de la province de l'Ontario : Principales considérations liées à la conception
Secrétariat du budget
Ministère des Finances
3^e étage, Édifice Frost Nord
95, rue Grosvenor
Toronto (Ontario) M7A 1Z1

Madame, Monsieur,

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national de la profession actuarielle. Il établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance et de discipline des actuaires qualifiés. Tous les membres doivent respecter les normes de pratique de la profession. L'ICA respecte ses principes directeurs, notamment le premier, c'est-à-dire faire passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres. L'ICA aide aussi le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant leur profession au Canada.

Nous sommes heureux d'offrir les commentaires suivants sur le document intitulé *Régime de retraite de la province de l'Ontario : Principales considérations liées à la conception*, qui a été publié en décembre 2014. Les questions liées à la retraite intéressent vivement la profession actuarielle car une proportion importante de nos membres travaille dans le domaine des régimes de retraite. Le présent mémoire reprend les commentaires formulés lors de notre rencontre de décembre avec la ministre associée Mitzie Hunter et présente aussi d'autres réflexions.

Les actuaires qui œuvrent dans le domaine des régimes de retraite ont divers opinions et points de vue sur le RRPO ainsi que sur les considérations liées à la conception qui sont actuellement à l'étude. Aussi, notre mémoire présente-t-il des commentaires généraux sur diverses considérations actuarielles plutôt que des réponses précises aux questions posées dans le document.

Cadre de risque

L'ICA recommande qu'un cadre d'analyse des risques soit mis en œuvre dans le cadre du projet afin d'éviter les mauvaises décisions au sujet de la conception du régime.

Voici certains des principaux risques qui méritent un examen :

- Les transferts de richesse non intentionnels entre les générations;
- Les tendances en matière de longévité en Ontario, qui diffèrent de celles du reste du Canada;
- L'écart entre le passif des prestations et les éléments d'actif les adossant;
- Les changements aux habitudes d'épargne des individus découlant de la mise en œuvre du RRPO;
- Le risque de concentration dans l'éventualité où les employeurs mettent fin à leurs régimes ou réduisent les prestations qu'ils prévoient.

La profession actuarielle a les compétences requises pour aider le gouvernement à comprendre comment gérer ces risques et trouver le juste équilibre entre des points de vue divergents.

Bureau de l'actuaire en chef

À l'instar de nos homologues fédéraux, l'ICA recommande l'établissement d'un Bureau de l'actuaire en chef de l'Ontario qui aurait pour mandat de fournir des services d'évaluation et de consultation actuarielles au gouvernement de l'Ontario. Les actuaires sont les experts de la conception de régimes de retraite et sont en mesure d'envisager la perspective à long terme qui est essentielle à la gestion d'un régime de revenu de retraite.

En outre, nous recommandons que des actuaires soient invités à prendre part au processus de conception du RRPO. Il est à noter toutefois que la mise en œuvre du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ) remonte à 50 ans et qu'il est probable que bon nombre des actuaires versés dans la mise sur pied d'un régime de retraite public soient ou bien à la retraite, ou bien au service du Bureau du surintendant des institutions financières ou de la Régie des rentes du Québec. Aussi, faudrait-il prévoir une période suffisante pour trouver des candidats qualifiés.

Capitalisation

Nous recommandons que toutes nouvelles prestations prévues par le RRPO soient entièrement capitalisées, particulièrement si l'on vise l'éventuelle intégration du RRPO au RPC. Dans cette optique, il y a lieu d'examiner certaines questions relatives à la capitalisation, notamment :

- Si les participants au RRPO ne touchent que les prestations constituées au moyen de leurs cotisations, la pleine capitalisation présente un moins gros défi. Cependant, les écarts entre les revenus de retraite ne pourraient alors être comblés qu'au terme d'une période pouvant atteindre 40 ans.
- En revanche, si l'on souhaite combler ces écarts dès maintenant, la pleine capitalisation mènera inévitablement à l'octroi aux retraités de fonds provenant des cotisations de générations futures de contribuables. Il faut donc réfléchir au caractère équitable de ses iniquités intergénérationnelles. Les participants au régime devraient être mis au fait de tout transfert intergénérationnel.
- Il s'est avéré très difficile de maintenir la pleine capitalisation dans le contexte économique volatil actuel.

- Les participants au régime doivent savoir que la pleine capitalisation suppose qu'il n'y a pas d'avantages « fortuits » et que la perspective d'un revenu plus élevé après la retraite doit être compensée par une réduction de la consommation avant la retraite en raison de la nécessité de verser des cotisations plus élevées.

Conception et administration

À titre de commentaire général, nous soulignons qu'il serait malavisé de sous-estimer le travail administratif lié à la mise sur pied d'un régime comme le RRPO. La tenue de dossiers, les rapports, les communications et l'intégration avec les régimes de retraite existants doivent tous être effectués en temps opportun et avec exactitude. Il sera nécessaire d'obtenir des conseils de spécialistes dans tous ces domaines.

Le document indique que le RRPO prendra la forme d'un régime de retraite interentreprises (RRI). Les actuaires qui s'occupent de RRI existants reconnaissent que le fait d'avoir à la fois des coûts prévisibles et des prestations prévisibles (semblables à celles prévues par les régimes à prestations déterminées (PD)) présente des défis qu'il ne faut pas sous-estimer.

Nous craignons également que l'administration du régime ne devienne trop complexe pour les travailleurs à temps partiel, ceux qui ont plus d'un employeur et ceux qui quittent la province. Assurer le suivi d'une main-d'œuvre mobile présentera un défi de taille.

La loi régissant le RPC prévoit un « mécanisme d'équilibre automatique » qui a pour effet de modifier les taux de cotisation et l'indexation des prestations lorsque le taux de cotisation ne permet plus d'assurer la viabilité du régime. La question de savoir si le RRPO comprendra une disposition semblable devrait être examinée.

Intégration avec les programmes gouvernementaux existants

Il faudrait examiner soigneusement la façon dont le RRPO interagit avec les régimes de retraite publics en vigueur, notamment le RPC, la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et le Régime de revenu annuel garanti de l'Ontario (RRAG). Si, par exemple, le RRPO prévoit une disposition de récupération à laquelle sont assujetties les personnes qui touchent des prestations du SRG et du RRAG, les petits salariés auront versé sur leur revenu une cotisation de 1,9 % sans recevoir de prestations additionnelles. L'incidence du RRPO sur les prestations du SRG et de la SV devra également être examinée. Une fois ces interactions clairement définies, il se pourrait que le seuil optimal de l'exemption de base annuelle soit différent du seuil actuel de 3 500 \$ du RPC.

Nous notons par ailleurs que l'Ontario ferait en sorte que le RRPO soit agréé en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il faudra donc examiner l'incidence de cette mesure sur d'autres régimes agréés, notamment :

- La mesure dans laquelle la participation au RRPO réduit les droits de cotisation à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER);
- Les effets sur la prestation maximale disponible en vertu d'un régime de pension agréé (RPP).

Répercussions sur les régimes d'employeur existants

La mise en œuvre du RRPO, qui suivrait de peu l'instauration du régime de pension agréé collectif (RPAC), risque de rendre le régime actuel d'épargne-retraite plus encombré et plus confondant pour les particuliers.

Le concept de régime « comparable » doit être très clairement défini car il existe de nombreuses variantes de mécanismes agréés. Cela étant dit, le document précise qu'un régime à PD correspond à la définition de régime « comparable » et que les participants à ces régimes ne seront pas tenus de s'inscrire au RRPO. Toutefois, le régime à cotisations déterminées ne correspond pas à cette définition. Cette distinction pourrait influencer sur les deux types de mécanismes :

- Les employeurs offrant des régimes à cotisations déterminées pourraient ne pas vouloir assumer le coût de la participation à leur propre régime et au RRPO et pourraient décider de mettre fin à leur régime ou de réduire les prestations qu'il prévoit.
- Les employeurs offrant des régimes à PD de faible envergure pourraient choisir celui des régimes – le leur ou le RRPO – qui est le moins coûteux pour eux. Certains régimes généreux pourraient ainsi être liquidés.

Il faut donc bien réfléchir aux répercussions éventuelles du RRPO sur les régimes de retraite privés.

Nous présumons que les personnes qui ne participent pas à un régime comparable seront tenues d'adhérer au RRPO et qu'il sera interdit à celles qui participent à un tel régime d'y adhérer. Dans le cas contraire, le système serait impossible à administrer et donnerait lieu à un grave problème d'antisélection puisqu'on pourrait s'attendre (par exemple) à ce qu'un nombre disproportionné de travailleurs plus âgés choisissent d'adhérer au RRPO. De plus, cela créerait des situations où des employeurs offrant des régimes comparables seraient obligés de cotiser également au RRPO, ce qui va à l'encontre des raisons justifiant le maintien des régimes comparables.

À l'heure actuelle, l'option de transférabilité que présentent les régimes à PD a pour effet, de fait, de convertir un droit à des PD en cotisation déterminée. Or, il semblerait que cette option ne soit pas appropriée dans le contexte du RRPO. Elle pourrait donc devoir être éliminée. Dans le même ordre d'idées, les règles concernant l'utilisation des fonds immobilisés, et les dispositions de déblocage connexes, devront également être examinées.

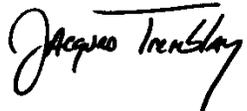
Les régimes à PD prévoient souvent des délais d'attente entre l'embauche et l'admissibilité, et les travailleurs à temps partiel ou ceux en période de probation peuvent parfois en être exclus. Ces dispositions viendront compliquer la situation davantage lorsqu'il s'agira de déterminer les personnes qui participent au RRPO et celles qui n'y participent pas. Les REER collectifs et les régimes de participation différée aux bénéficiaires, dans le cadre desquels les cotisations d'employeur sont suspendues temporairement lorsqu'un participant fait un retrait, présentent une difficulté similaire.

Conclusion

L'Institut canadien des actuaires espère que ces commentaires vous seront utiles. Nous tenons à vous remercier une fois de plus de nous avoir donné l'occasion de commenter et nous serons heureux de prendre part à d'autres réunions pour discuter davantage de ces questions.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'ICA,

A handwritten signature in black ink that reads "Jacques Tremblay". The signature is written in a cursive style with a horizontal line above the first few letters.

Jacques Tremblay

jacques.tremblay@cia-ica.ca