

11^e projet de recherche : Analyse de régimes de retraite interentreprises

Rapport de recherche : Questions d'actualité concernant les régimes de retraite interentreprises en Ontario

Chercheuse : Elizabeth Shilton

Date : Octobre 2007

Sommaire

En Ontario, la majorité des régimes de retraite sont des régimes de retraite à entreprise unique (RREU) qui sont créés et promus par un employeur individuel pour offrir des prestations à ses propres employés. Il y a toutefois un grand nombre de travailleurs canadiens qui participent à des régimes différents. Ce sont des régimes de retraite interentreprises (RRI), qui procurent des prestations aux employés qui travaillent pour l'un ou plusieurs des employeurs faisant partie d'un groupe qui participe au régime. L'Ontario réglemente un nombre beaucoup plus grand de RRI que n'importe quelle autre province ou n'importe quel autre territoire du Canada, et 30 % de tous les RRI au Canada sont agréés en Ontario. Au départ, le régime réglementaire en Ontario a été conçu pour les RREU. Même si, au fil des ans, il a été adapté en fonction des caractéristiques propres aux RRI, on a procédé de façon improvisée, ce qui a donné lieu à des lacunes et des incohérences. Bon nombre de responsables des régimes de retraite, de leurs conseillers professionnels et des organismes de réglementation sont d'avis qu'il serait possible de mieux adapter la *Loi sur les régimes de retraite (LRR)* aux RRI tels qu'ils sont dans la réalité en Ontario.

Le but du rapport est de fournir à la Commission d'experts en régimes de retraite des renseignements généraux pour l'aider à répondre à plusieurs questions en matière de politiques, notamment :

- La LRR tient-elle suffisamment compte de la variété de RRI qui existent actuellement et est-elle assez souple pour permettre l'instauration continue de nouvelles structures et de nouveaux types de prestations?
- La LRR indique-t-elle assez clairement les exigences relatives à la structure de représentation, à la qualité et au fonctionnement de l'organe directeur des RRI?
- La LRR protège-t-elle adéquatement les prestations des participants à des RRI? Ses règles de capitalisation sont-elles réalistes compte tenu de la structure propre aux RRI?
- Les règles sur la liquidation et la liquidation partielle contenues dans la LRR reconnaissent-elles suffisamment la fluidité entre les employeurs participant à un RRI?
- En général, les RRI représentent-ils plus de problèmes réglementaires que les RREU?

La partie I du rapport examine les RRI en Ontario et présente notamment un historique de la réglementation des RRI et une analyse du profil actuel des RRI de l'Ontario. Les RRI dans la province comptent un nombre de participants qui va de 7 à 230 000 et ils se classent dans trois

grandes catégories. La première catégorie, qui est aussi la plus importante, regroupe les RRI « classiques », caractérisés par la participation considérable du syndicat à l'établissement et à la gestion du régime, le rôle important de la négociation collective à grande échelle pour le recrutement d'employeurs participants et l'établissement des niveaux de cotisation et, enfin, la mobilité des participants au régime entre les employeurs. Les RRI classiques sont normalement des régimes à prestations déterminées (PD) capitalisés au moyen de cotisations fixes établies dans le cadre de négociations collectives. La deuxième catégorie englobe les RRI du secteur public. Elle comprend plusieurs régimes à PD d'importance prévus par la loi dont la capitalisation est le plus souvent partagée entre les employeurs et les participants. Plusieurs régimes du secteur public sont créés au moyen d'une convention de fiducie et ils sont aussi dans bien des cas des régimes à PD. Le point commun de ces régimes est le fait que les employeurs sont totalement ou en grande partie financés par l'État. La troisième catégorie comprend des RRI « coopératifs », soit un ensemble hétérogène de régimes qui réunissent chacun plusieurs employeurs exclusivement dans le but d'assurer l'efficacité administrative et de réaliser des économies d'échelle plutôt que pour permettre la mobilité des employés ou une structure de négociations collectives coordonnées. Ces régimes, qui comptent parfois sur la participation de syndicats, peuvent beaucoup varier quant à la structure des prestations et il peut s'agir aussi bien de régimes à PD qu'à CD. Le rapport fait ressortir à de nombreuses reprises que le droit en Ontario a été pensé principalement en fonction des RRI classiques et qu'il ne tient pas toujours compte des réalités des autres types de RRI.

La partie I présente une analyse détaillée du cadre réglementaire actuel des RRI et il indique notamment :

- comment les RRI sont définis;
- comment ils sont administrés;
- les règles établies pour assurer la stabilité des prestations et la capitalisation des régimes;
- les règles établies pour les liquidations et les liquidations partielles des régimes.

L'analyse fait ressortir que de nombreuses règles légales spéciales visant les RRI en Ontario ne s'appliquent qu'aux RRI créés au moyen de conventions collectives ou de conventions de fiducie. Le nouveau régime juridique (2005) applicable aux régimes de retraite conjoints est également examiné.

La partie II examine comment ces aspects (définition, administration, stabilité des prestations et capitalisation et liquidation) sont traités dans les autres cadres réglementaires au Canada, notamment ceux du gouvernement fédéral, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Québec. Le choix s'est porté sur ces gouvernements puisque, avec l'Ontario, ils réglementent la plupart des RRI agréés au Canada, et parce qu'ils représentent tout un éventail d'approches différentes à l'égard des RRI. L'analyse indique plusieurs aspects qui sont traités de façon différente par les autres gouvernements comparativement à celui de l'Ontario dans la réglementation des RRI. Voici des exemples.

- La Colombie-Britannique fait la distinction entre les régimes à coût négocié et les autres types de régimes à PD.
- L'Alberta sépare les RRI auxquels participent les syndicats des autres.

- La législation fédérale et celle de la Colombie-Britannique prescrit que toute réduction des prestations acquises doit être approuvée conformément aux exigences réglementaires.

En outre, trois récentes modifications apportées à la législation du Québec sur les régimes de retraite sont pertinentes pour la réglementation des RRI. Ces modifications portent sur ce qui suit :

- les nouveaux régimes de retraite capitalisés par les participants;
- les nouvelles mesures de contrôle de la qualité des organes directeurs;
- les nouveautés dans la réglementation de la relation entre les organes directeurs et les fournisseurs de services indépendants.

La partie III examine les données accessibles sur la façon dont les RRI s'en tirent dans le régime réglementaire actuel comparativement aux RREU. Pour traiter ce sujet, le rapport commence par examiner les données fournies par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) et d'autres organismes semblables sur :

- les décisions du surintendant des services financiers;
- les litiges relatifs aux régimes de retraite entendus par le Tribunal des services financiers;
- l'état de capitalisation des régimes de retraite;
- les liquidations et les liquidations partielles de régimes;
- les poursuites.

Cet examen vise à déterminer, dans la mesure du possible, les aspects pour lesquels les RRI ont posé des problèmes particuliers à la CSFO dans le cadre réglementaire actuel. Le rapport analyse ensuite des données comparatives sur ce qui se fait ailleurs en rapport avec les mêmes sujets, lorsque ces données existent. Même si les données sont incomplètes, elles indiquent que les RRI ne causent pas davantage de problèmes ni de problèmes plus graves que les RREU en ce qui a trait à la réglementation.

La partie IV fait une étude thématique des questions relatives aux RRI qui découlent du cadre législatif actuel, elle commente les problèmes que le système actuel pose aux organismes de réglementation de l'Ontario et elle explore des solutions qui ont été mises en œuvre dans d'autres provinces. Elle porte notamment sur ce qui suit : les approches relatives aux catégories de RRI, la représentation et le contrôle de la qualité des organes directeurs des RRI, l'application ou la non-application aux RRI des normes de capitalisation visant à assurer la solvabilité, les liquidations et les liquidations partielles, le rôle des syndicats, les RRI pluri-gouvernementaux et les communications avec les participants au régime.

La partie V conclut le rapport en expliquant brièvement les répercussions sur la réglementation. Les annexes du rapport contiennent des statistiques sur ce qui suit :

- le nombre de RRI et de RREU au Canada;
- les six plus grands RRI et les six plus petits en Ontario,
- le nombre de régimes de retraite par type de régime aux endroits faisant partie de l'étude;

- les participants aux régimes de retraite par type de régime aux endroits faisant partie de l'étude;
- le nombre de RRI et de RREU par type de régime et de prestations aux endroits faisant partie de l'étude;
- les liquidations et les liquidations partielles aux endroits faisant partie de l'étude;
- les données sur la capitalisation aux endroits faisant partie de l'étude;
- les régimes de retraite multipartites en Alberta.