

## **7<sup>e</sup> projet de recherche : Analyse de l'asymétrie et des revenus différés**

### **Rapport de recherche : Allégations sur l'asymétrie des risques et des avantages et les revenus différés dans certains régimes de retraite**

**Chercheur : James Wooten**

**Date : Octobre 2007**

#### **Sommaire**

##### **Cadre conceptuel**

Les régimes de retraite à prestations déterminées (PD) créent des droits et obligations définis ainsi que des droits et obligations résiduels. Les employés participant à ce type de régime ont donc des droits sur des prestations de retraite définies, tandis que le régime a l'obligation de verser des prestations bien définies. Si l'actif du régime dépasse la valeur du passif (excédent), la partie à laquelle revient l'excédent détient le droit résiduel. Si le passif d'un régime à PD dépasse l'actif (déficit), c'est la partie responsable de la différence qui a l'obligation résiduelle. Le débat sur les excédents des régimes de retraite oppose des points de vue contraires sur la façon dont les droits et obligations résiduels sur un régime à PD *sont* distribués et sur la façon dont ils *devraient l'être*. Toutes les parties au débat s'entendent toutefois sur le principe à appliquer pour déterminer qui devrait avoir droit à l'excédent. C'est la partie qui a assumé la charge à l'origine de l'excédent qui devrait avoir droit à cet excédent. Dans le texte qui suit, j'explique comment ce que j'appelle le principe de réciprocité pourrait être appliqué pour évaluer les droits sur les excédents.

##### **La théorie de l'asymétrie**

La théorie de l'asymétrie soutient que les régimes à PD sont des contrats par lesquels les employés renoncent à une rémunération en échange d'un droit sur des prestations de retraite définies. La *Loi sur les régimes de retraite* (LRR) exige que les employeurs qui sont les promoteurs d'un régime à PD créent un fonds de retraite distinct qui garantisse que les obligations seront acquittées. Si le régime a un déficit, cette loi et ses règlements d'application obligent l'employeur à financer le déficit. En cas d'excédent, la législation actuelle accorde aux employés un droit résiduel sur une partie ou la totalité de l'excédent à la liquidation du régime. Les partisans de la théorie de l'asymétrie prétendent que le régime de capitalisation est asymétrique puisque l'employeur est le seul à assumer l'obligation résiduelle en cas de déficit du régime alors qu'il doit partager l'excédent avec ses employés. Ils font valoir que l'asymétrie dissuade les employeurs de cotiser et peut les inciter à passer à des régimes à cotisations déterminées (CD). Une distribution symétrique des charges comme des avantages qui rendrait l'employeur responsable de l'obligation résiduelle pour tout déficit et lui accorderait en contrepartie un droit résiduel sur tous les excédents serait plus équitable pour les employeurs et permettrait de mieux protéger les employés.

En vertu de la LRR, l'excédent d'un régime est la valeur de l'actif d'un fonds qui dépasse le « passif » représenté par les prestations de retraite à verser. On présume que le « passif » d'un régime devrait correspondre aux prestations que les employés croient accumuler. Comme l'explique la section 3.2, il n'est toutefois pas toujours facile de déterminer le montant des prestations de retraite que les employés croient accumuler. Il peut arriver en tout temps qu'un employé reçoive pour une période d'emploi écoulée une indemnité en cas de départ, une indemnité en cas de liquidation (plus élevée que l'indemnité en cas de départ) ou la rente prévue en cas de maintien en poste (en général plus élevée qu'une indemnité en cas de liquidation). Si, comme le veut le principe de réciprocité, les employés financent une partie des prestations auxquelles ils s'attendent, il faudrait pouvoir évaluer le montant des prestations financées par les cotisations des employés. À moins que cet aspect puisse être clarifié, la théorie de l'asymétrie n'est pas très utile pour trancher la question des excédents.

Pour bien évaluer le bien-fondé de la théorie de l'asymétrie, il faut pouvoir répondre aux trois grandes questions suivantes : (1) Le régime de capitalisation des régimes de retraite est-il asymétrique? (2) Si le régime est asymétrique, cela pose-t-il un problème? Par exemple, l'asymétrie dissuade-t-elle les employeurs de capitaliser les prestations de retraite ou les incite-t-elle à laisser tomber les régimes à PD pour des régimes à CD? (3) Si l'asymétrie a des effets incitatifs négatifs, ces effets ont-ils des conséquences néfastes? Par exemple, l'asymétrie diminue-t-elle la solvabilité des régimes de retraite?

Pour déterminer si un régime de capitalisation est asymétrique, il faut savoir qui a la responsabilité de combler les déficits, qui paie les cotisations entraînant un excédent du régime de retraite et qui bénéficie de l'excédent. L'incidence de ces charges et de ces avantages dépend des politiques qui produisent un excédent ou un déficit et du contexte dans lequel se produit l'excédent ou le déficit. Il y a deux grandes causes possibles des déficits et des excédents : la politique de capitalisation et la politique d'investissement (se reporter aux sections 4.1.1 et 4.1.3). Si un employeur adopte une politique de surcapitalisation des prestations de retraite (parce qu'il base les cotisations sur des hypothèses actuarielles prudentes, par exemple), le régime aura probablement un excédent. Si, au contraire, l'employeur a une politique de sous-capitalisation (en fonction d'hypothèses actuarielles optimistes, par exemple), le régime court de grands risques d'avoir un déficit. Un régime dont les fonds font l'objet de placements risqués ou dont l'actif et le passif ne sont pas bien alignés peut avoir un excédent ou un déficit, selon le rendement des marchés financiers. Les excédents et les déficits peuvent se produire dans deux situations : lorsqu'un régime continue d'exister ou lorsqu'il est liquidé.

La section 4.1.2 analyse le contexte de la négociation des régimes et conclut que, sauf une exception importante, c'est généralement l'employeur qui assume la charge des déficits pour les régimes qui continuent d'exister. Puisque l'employeur est tenu par la loi de financer les déficits des régimes de retraite, il lui est difficile de transmettre cette charge à ses employés. Cette conclusion ne s'applique toutefois pas aux cas où le déficit résulte d'une augmentation des prestations qui crée une sous-capitalisation. Dans les cas

semblables, l'employeur peut exiger que ses employés assument la charge du déficit, à condition qu'il leur accorde l'augmentation.

À la liquidation d'un régime, l'incidence d'un déficit dépend de la solvabilité de l'employeur. Si l'employeur est solvable, il est tenu par la LRR de financer le déficit, et ce sont alors les actionnaires qui assument la charge. Si l'employeur est insolvable, ce sont les employés qui assument le déficit résultant des mauvais placements ou des autres types de pertes actuarielles. Si les employés sont au courant de ce risque, ils peuvent demander une prime de risque. Dans les cas où les employés reçoivent une prime de risque, des droits sur les excédents ont reviennent à les indemniser une deuxième fois. Lorsqu'il n'y a pas de prime de risque, les droits sur les excédents représentent une indemnité insuffisante pour les risques d'insolvabilité, d'après l'analyse de la section 5.2. Si l'employeur est insolvable et qu'un déficit résulte d'une augmentation des prestations que l'employeur n'a pas complètement amortie, on ne peut pas considérer que les employés ont assumé la charge de l'augmentation puisqu'ils n'ont pas payé les cotisations pour capitaliser les montants qu'ils ne recevront pas.

Comme pour les déficits, ce sont la politique de capitalisation et la politique d'investissement qui sont les principales causes des excédents. Si un excédent résulte d'une politique de surcapitalisation, il est peu probable que ce soit les employés qui aient assumé la charge à l'origine de l'excédent. Comme l'explique la section 4.1.4, comme l'employeur a tous les pouvoirs sur l'exercice de ses activités et l'administration du régime, c'est généralement lui qui bénéficie de l'excédent d'un régime de retraite qui continue d'exister. Il n'est pas très logique de demander aux employés d'assumer la charge de la surcapitalisation si c'est l'employeur qui jouit des excédents. Un excédent peut aussi être attribuable à une politique qui consiste à faire des placements risqués ou qui n'aligne pas bien l'actif sur le passif. Ce genre de politique expose les employés à des risques de déficit, ce qui, comme on l'a déjà vu, peut les amener à demander une prime de risque.

Comme l'explique la section 4.1.4, ce sont les circonstances dans lesquelles se produit l'excédent ou le déficit qui détermine si un excédent doit revenir à l'employeur ou aux employés. Lorsqu'un régime est liquidé, l'excédent revient en totalité ou en partie aux employés, tandis que l'excédent d'un régime qui continue d'exister va le plus souvent à l'employeur.

Puisque les droits sur les excédents varient beaucoup selon que le régime continue d'exister ou est liquidé, il faut savoir où est la ligne entre les régimes « qui continuent d'exister » et les régimes « liquidés » et qui a le droit de le décider. Cela fait ressortir toute l'importance de l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Monsanto Canada Inc c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54. La Cour a statué que les droits sur un excédent qu'ont les participants et les anciens participants touchés sont acquis dès la liquidation partielle d'un fonds et qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la liquidation complète. La ligne tracée dans l'arrêt *Monsanto* entre les régimes qui continuent d'exister et les régimes liquidés réduit de beaucoup les pouvoirs de l'employeur sur les excédents par rapport à ceux qu'il aurait eus si la Cour

avait jugé que les droits sur l'excédent n'étaient pas acquis tant que la liquidation n'était pas terminée. Peu importe la situation qui existait avant l'arrêt *Monsanto*, cette décision semble créer une asymétrie considérable.

Le tableau 1 ci-dessous résume les avantages et les charges de la capitalisation des régimes de retraite.

Comme l'explique la section 5.1, le bien-fondé de l'affirmation selon laquelle l'asymétrie dissuaderait l'employeur de verser des cotisations est à la fois moins évident et plus difficile à déterminer qu'il ne semble. Les cotisations d'un employeur à un fonds de retraite peut faire augmenter son déficit ou son excédent. Si un employeur doit partager l'excédent, il bénéficie moins des cotisations pouvant le créer ou le faire augmenter que si l'excédent lui appartenait en entier. Par conséquent, un régime qui accorde à l'employeur des droits exclusifs de propriété sur les excédents incite davantage l'employeur à cotiser.

L'argument est encore plus fort si le droit résiduel des employés est perçu comme une règle exigeant que l'employeur indemnise les employés si le régime a un excédent à la liquidation. Selon la perspective de l'employeur, une règle qui accorde aux employés un droit résiduel sur l'excédent d'un fonds au moment de la liquidation revient au même qu'une obligation de verser une indemnité dans les mêmes circonstances. Le droit relatif à la responsabilité délictuelle oblige à verser des dommages-intérêts pour des torts qui résultent de la négligence afin d'inciter les gens à éviter d'être négligents. De même, une règle qui oblige l'employeur à verser des « dommages-intérêts » en cas d'excédent incite les employeurs à éviter les excédents.

Le fait de voir les droits des employés sur les excédents comme une sorte de dommages-intérêts vient faire ressortir que l'obligation de l'employeur ne résulte pas du versement par lui de cotisations au régime de retraite mais de la liquidation d'un régime ayant un excédent. Les cotisations ne sont pas la seule cause possible de l'excédent d'un fonds. La politique d'investissement joue aussi un rôle important. Si elle n'assure pas l'alignement entre les investissements et le passif du régime, elle peut entraîner un excédent (ou un déficit). Le rôle vital de la politique d'investissement met en lumière des questions plus générales relatives à la réglementation et aux politiques. Il suffit de penser aux politiques qui autorisent les employeurs à verser des cotisations inférieures s'ils choisissent des investissements qui sont risqués ou qui sont mal alignés sur le passif et aux compromis qui sont faits entre veiller à ce que les prestations prévues puissent être versées et faire le nécessaire pour que les prestations soient suffisantes pour assurer un revenu décent à la retraite.

---

Tableau 1  
Les faits sur les avantages et les charges  
de la capitalisation des régimes de retraite

Qui assume la charge du déficit d'un régime?

1. Si un régime continue d'exister, c'est l'employeur qui assume la charge d'un déficit causé par de mauvais investissements ou d'autres types de pertes actuarielles.
2. Si un régime continue d'exister, les employés assument la charge d'un déficit résultant d'une augmentation des prestations causant une sous-capitalisation.
3. Si un régime est liquidé et que l'employeur est solvable, les actionnaires assument le déficit causé par de mauvais investissements, d'autres pertes actuarielles ou une augmentation des prestations causant une sous-capitalisation.
4. Si un régime est liquidé et que l'employeur est insolvable, ce sont les employés qui assument la charge du déficit causé par des pertes actuarielles. Si les employés sont au courant du risque, ils peuvent demander une prime de risque. S'ils ne négocient pas ce type de prime, les droits sur un excédent éventuel en cas de liquidation représentent un substitut insuffisant, d'après l'analyse de la section 5.2.

Qui assume la charge des politiques produisant un excédent?

5. Si un excédent résulte d'une politique de surcapitalisation, il est peu probable que ce soit les employés qui aient assumé la charge de la politique. Une analyse plus détaillée est faite dans la section 3.2.
6. Si un excédent est causé par une politique n'assurant pas l'alignement des investissements avec le passif, c'est l'employeur qui assume la plus grande part du risque, mais la politique expose également les employés à un risque d'insolvabilité. Si les employés ne négocient pas de prime de risque, les droits sur un excédent éventuel en cas de liquidation représentent un substitut insuffisant, d'après l'analyse de la section 5.2.

Qui bénéficie de l'excédent d'un régime?

7. Si un régime continue d'exister, c'est l'employeur qui a droit à l'excédent du régime.
8. Si le régime est liquidé, les employés reçoivent une part ou la totalité de l'excédent.

---

La section 5.2 laisse entendre que l'attribution incohérente des droits sur les excédents peut représenter un risque encore plus grand pour les régimes à PD que l'asymétrie dans la distribution des charges et des avantages de la capitalisation des régimes. Les règles régissant les droits résiduels sur l'excédent d'un régime créent une séquence dans les droits. C'est l'employeur qui bénéficie de l'excédent d'un régime toujours existant, tandis que les employés obtiennent une part ou la totalité de l'excédent en cas de liquidation du régime. La séquence dans les droits signifie que l'employeur ne peut tirer avantage de l'excédent d'un régime existant sans d'abord réduire l'excédent qui reviendra aux employés à la liquidation du régime. En outre, cette séquence encourage l'employeur à tirer parti le plus possible de l'excédent d'un régime pendant qu'il existe toujours. Cette organisation des droits ne peut faire autrement que de créer un conflit.

Les partisans de la théorie de l'asymétrie soutiennent que le déséquilibre entre les charges et les avantages de la capitalisation d'un régime rend les régimes à PD plus lourds, ce qui a pour effet d'accélérer la transition des régimes à PD à ceux à CD. Comme on l'explique dans la section 5.3, c'est l'influence qu'a l'asymétrie entre les deux types de régimes sur les coûts et avantages relatifs de chacun tels qu'ils sont perçus par les parties qui détermine si l'asymétrie incite les employeurs à passer à des régimes à CD. Comme le soutient Richard Ippolito, les régimes à PD sont des arrangements complexes qui durent de nombreuses décennies. Pour cette raison, il est souvent très difficile pour les employés de mesurer la charge et les avantages d'un régime semblable. Parce qu'ils sont difficiles à évaluer, ces régimes nécessitent une grande confiance de la part des employés. Par contre, les régimes à CD n'exigent pas le même niveau de confiance parce qu'ils sont transparents (ou qu'ils semblent l'être). Si la structure des droits sur les excédents crée des conflits qui nuisent à la confiance des employés dans les régimes à PD, les employeurs seront encore plus portés à opter pour des régimes à CD.

La section 6.1 traite d'une expérience accidentelle concernant les effets des droits sur les excédents sur les pratiques de capitalisation. Entre 1986 et 1990, le Congrès américain a adopté une série de lois imposant une taxe d'accise sur l'actif des régimes de retraite qui revient à l'employeur lorsqu'un régime à PD est interrompu. Cette taxe crée des droits résiduels semblables à ceux sur les excédents en Ontario. L'excédent d'un régime toujours existant appartient aux employeurs, mais si un régime a un excédent lorsqu'il est interrompu, la taxe d'accise donne au gouvernement fédéral un droit résiduel sur la majeure partie de l'excédent. Les recherches sur la taxe d'accise révèlent qu'elle a eu un effet très négatif sur la solvabilité des régimes à PD aux États-Unis. Dans les deux dernières décennies, les hypothèses actuarielles et les niveaux de cotisation ont beaucoup changé. Durant une période où les marchés financiers ont connu un rendement sans précédent, la capitalisation des régimes à PD a diminué. Les effets apparemment nuisibles de la taxe d'accise aux États-Unis devraient être étudiés de près par les décideurs en Ontario.

### **La théorie des revenus différés**

Selon la théorie des revenus différés, les employés seraient les propriétaires du fonds de retraite et non pas des créanciers dont la créance est garantie par le fonds. Les partisans de cette théorie affirment que les employeurs négocient le salaire des employés en fonction de la *rémunération totale*. L'employeur s'entend avec ses employés sur la rémunération totale que les employés recevront et il la distribue ensuite entre les différentes composantes de la rémunération, comme le salaire, le régime de retraite et d'autres avantages sociaux. L'employeur et ses employés estiment le niveau des cotisations nécessaires pour capitaliser les prestations de retraite. Les cotisations sont ensuite retenues sur le salaire des employés pour être versées dans le fonds de retraite. Les partisans de cette théorie soutiennent que les « revenus différés » résultant des cotisations de l'employeur au fonds appartiennent aux employés au même titre que le salaire qui leur est versé. Le fait que les employés possèdent les cotisations signifie que le fonds de retraite leur appartient. À titre de propriétaires du fonds de retraite, les employés ont droit à la totalité de l'argent qu'il contient, et même à l'excédent éventuel.

La section 8.1 étudie comment les partisans de la théorie des revenus différés l'appliquent. On ne fait appel à cette théorie que lorsqu'il y a un conflit avec les documents d'établissement d'un régime de retraite. Autrement dit, les partisans invoquent cette théorie lorsque les documents d'un régime ou d'une fiducie contiennent des dispositions qui entrent en contradiction avec la théorie. Lorsque les documents d'un régime sont ambigus, les partisans ont recours à la théorie des revenus différés pour interpréter que les cotisations sont des revenus différés. Dans les cas semblables, la théorie des revenus différés justifie une interprétation fondée sur les documents écrits relatifs au régime. Lorsque les documents régissant un régime entrent en contradiction avec cette théorie, la théorie soutient des décisions et des politiques qui vont à l'encontre des conditions établies dans un régime et une interprétation qui n'a aucun lien avec les documents du régime. Cette dernière application amène à s'interroger sur le bien-fondé d'une théorie concernant les régimes de retraite qui a préséance sur les conditions établies dans un régime qui ont été négociées entre un employeur et ses employés.

Cette théorie repose sur le raisonnement que les employés possèdent le fonds de retraite parce que les montants cotisés dans le fonds par leur employeur leur appartiennent. Elle considère que le fait que les employés possèdent les montants retenus sur leur salaire constitue une *condition suffisante* pour considérer que le fonds de retraite leur appartient. Comme l'explique la section 8.2, le fait que l'argent versé par l'employeur dans le fonds appartient aux employés est peut-être une *condition nécessaire* pour que les employés possèdent le fonds, mais ce n'est pas une condition suffisante. Il y a diverses circonstances dans lesquelles une série de transferts pratiquement identique à celle que comporte la théorie des revenus différés a pour effet de faire du fournisseur des capitaux un créancier ayant des droits sur des paiements périodiques définis de la part du destinataire mais aucun droit résiduel sur les excédents résultant de l'utilisation des capitaux par le destinataire. Cette analyse réfute la prétention selon laquelle les employés, en leur qualité de fournisseurs des « revenus différés » que leur employeur verse dans le fonds de retraite, continuent nécessairement de posséder l'actif de leur régime de retraite.

La section 8.3 signale une contradiction dans la théorie des revenus différés. Ses partisans prétendent que les employés renoncent à une partie de leur salaire pour capitaliser le coût estimatif des prestations définies prévues par un régime de retraite, tandis que l'employeur accepte de verser cette part de salaire dans le fonds de retraite. Dans les cas où l'employeur et ses employés surestiment le coût des prestations de retraite et le fonds a un excédent, les partisans de la théorie soutiennent que ce sont les employés, qui ont « surcapitalisé » les prestations de retraite, qui doivent avoir droit à l'excédent. Ce raisonnement comporte une contradiction. Selon la théorie des revenus différés, l'employeur estime le niveau des cotisations avec ses employés en se basant sur l'hypothèse que les employés ont des droits sur des prestations de retraite définies. Si on prétend que les employés ont droit à l'excédent d'un fonds, cette hypothèse s'avère erronée puisque la théorie des revenus différés suppose que les employés ont à la fois des droits sur des prestations de retraite définies *en plus* d'un droit résiduel sur tout excédent éventuel. Cela signifie que, selon cette théorie, les employés obtiennent plus que ce qu'ils avaient négocié.

Dans la théorie des revenus différés, on considère que l'employeur et ses employés ont négocié le salaire en se fondant sur la rémunération totale. Les cotisations au régime de retraite faisant partie de la rémunération totale, les employés autorisent l'employeur à retenir sur leur salaire l'argent qu'il cotise à leur régime. L'expérience récente montre que les fluctuations des taux d'intérêt ou des marchés financiers peuvent avoir des effets considérables sur les cotisations qu'un employeur doit faire dans un régime de retraite. Si, conformément à la théorie des revenus différés, les cotisations à un régime de retraite sont une partie du salaire auquel les employés ont renoncé, il devrait aussi exister une étroite corrélation négative entre les cotisations et le salaire. Les augmentations considérables des cotisations aux régimes de retraite qui ont dû être assumées par les employeurs ces derniers temps auraient donc dû entraîner une diminution comparable des salaires. Comme l'explique la section 8.4, la logique tout comme les données dont on dispose portent à croire que cela ne s'est pas produit. Pourtant, si le salaire des employés ne subit pas une réduction égale à l'augmentation des cotisations de l'employeur, cela signifie que les actionnaires assument au moins une partie de la charge des cotisations. Alors, l'un des principaux principes sur lesquels repose la théorie des revenus différés, à savoir que toutes les cotisations au régime de retraite sont des revenus différés, s'avère erroné.