

6^e projet de recherche : Garantie contre l'insolvabilité d'un régime de retraite : Le Fonds de garantie des prestations de retraite et ses solutions de retraite

Rapport de recherche : Garantie contre l'insolvabilité d'un régime ou d'un promoteur : examen de solutions de rechange pour garantir les prestations des régimes privés

Chercheuse : Norma L. Nielson

Date : Octobre 2007

Sommaire

Les participants à un régime de retraite courent un risque de faillite de leur régime dans le cas où le promoteur du régime deviendrait insolvable durant une période où le régime est sous-capitalisé. Le rapport examine l'importance de ce risque et les différents moyens possibles pour l'atténuer et il étudie des considérations relatives aux politiques publiques pouvant déterminer qui doit assumer le risque résiduel. Il traite des causes théoriques de la sous-capitalisation, en passant en revue la documentation contenant des explications fondées sur les motivations ou sur les capitaux, ainsi que des moyens qui pourraient être pris, du moins en théorie, pour atténuer et gérer le risque d'une faillite du promoteur du régime.

La deuxième section du rapport résume les systèmes qui existent un peu partout dans le monde pour gérer le risque d'insolvabilité des régimes de retraite. Le rapport contient de l'information sur les fonds de garantie qui existent dans d'autres pays, sur les façons de gérer le risque relatif à l'insolvabilité des régimes en dehors des fonds de garantie gouvernementaux et sur les moyens de protéger les consommateurs contre les risques de défaillance dans le cadre des services financiers sans lien avec les régimes de retraite. Le rapport examine d'abord la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) des États-Unis, qui couvre la plupart des régimes à prestations déterminées (PD) et qui a subi des pertes de plusieurs milliards de dollars par année depuis 2000. Il présente des résultats de recherches qui portent à croire que l'antisélection et l'aléa de moralité représentent de véritables problèmes pour les fonds semblables et il communique les plus récentes estimations du Congressional Budget Office (2005) sur le degré d'exposition au risque de la PBGC. Un résumé de la récente réforme, mise en œuvre au moyen de la *Pension Protection Act of 2006*, est fourni et insiste davantage sur les changements qui touchent la PBGC.

Le rapport fournit aussi de l'information sur les fonds de garantie de pays en dehors de l'Amérique du Nord, soit l'Allemagne, le Japon, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Il examine les solutions de rechange aux fonds de garantie gouvernementaux qui existent ailleurs au Canada, aux Pays-Bas et en Finlande. Il se penche également sur des éléments pertinents tirés de la documentation spécialisée sur les services bancaires et sur les assurances pour faire comprendre comment le fait de fournir une assurance pourrait inciter à prendre plus de risques inutiles. Par exemple, l'étude empirique réalisée par Kane et Demirgüç-Kunt's (2001) sur les effets d'une assurance-dépôts pour les banques les a amenés à recommander d'intégrer aux régimes d'assurance certaines caractéristiques contribuant à la discipline financière et à la réduction de l'aléa de moralité.

La section 3 du rapport résume les principales forces et faiblesses de chacune des trois politiques publiques qui pourraient être adoptées pour gérer le risque résiduel de faillite du promoteur du régime :

- ne rien faire à l'avance,
 - s'en remettre aux mécanismes du marché privé;
 - instaurer un mécanisme gouvernemental comme un fonds de garantie.
- Ces trois options sont évaluées en fonction de leur capacité d'assurer l'équité, l'efficacité et la viabilité politique.
 - *Ne rien faire à l'avance* est une option qui, par définition, donne la possibilité de réagir aux situations à mesure qu'elles se présentent. Cette approche a l'avantage de permettre de s'adapter aux circonstances, mais elle peut donner des résultats incohérents d'un endroit, d'une entreprise et d'une personne à l'autre.
 - *S'en remettre aux mécanismes du marché privé* est peut-être le meilleur moyen d'exploiter toutes les capacités du marché pour évaluer et surveiller le risque d'insolvabilité en plus d'en apprécier la valeur en argent. Cette option permet aussi de s'adapter facilement à l'évolution de la technologie et des circonstances. Cependant, les mécanismes privés ont une capacité limitée de réduire le risque de façon efficace et, surtout, les mécanismes privés de mise en commun ne permettent pas d'éliminer facilement les risques de façon systématique, ils ne sont pas aussi faciles d'accès pour toutes les entreprises et ils nécessitent le blocage de capitaux dans l'économie pour rendre les garanties privées viables.
 - *Les fonds de garantie gouvernementaux* ont comme avantage de procurer une protection qui, de par sa nature, est accessible à toutes les entreprises. Ils offrent des options permettant de gérer le risque de façon intertemporelle, par exemple en accumulant des fonds en période de croissance et en ayant un déficit durant une récession. Un fonds de garantie peut aider à gérer les attentes des retraités en matière d'aide ainsi que celles des promoteurs des régimes concernant les évaluations que le système nécessitera tandis que les promoteurs apporteront une contribution pour la gestion des risques de contagion.
 - Dans l'ensemble, la documentation appuie la création d'une entité gouvernementale procurant une protection en matière de régimes de retraite, surtout à cause de la mesure dans laquelle le risque de manquement de la part des promoteurs est systématique. Il faut être conscient en établissant un programme semblable que les résultats financiers varieront beaucoup au fil du temps.

Après avoir donné de l'information théorique et indiqué ce qui se fait ailleurs dans le monde, le rapport réduit son champ d'étude à la section 4 pour examiner de plus près la situation de l'Ontario, où la *Loi sur les régimes de retraite* de 1980 a eu pour effet de créer le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR). Ce fonds de l'Ontario, qui demeure le seul fonds de garantie protégeant les engagements pris dans le cadre de régimes de retraite par des employeurs privés du Canada, garantit des prestations précises d'au maximum 1 000 \$ par mois par participant. Les créances payables pour des régimes déjà interrompus au 31 mars 2006 totalisaient, d'après les chiffres

communiqués par le FGPR, 104 064 000 \$. Cela n'inclut pas les créances qui pourraient résulter de l'insolvabilité de nouveaux promoteurs dans l'avenir.

Le rapport examine ensuite la situation financière des régimes de l'Ontario couverts par le FGPR. Un modèle de régression de l'actif des régimes par participant aux régimes à PD révèle que l'actif des régimes augmente avec le salaire réel des employés et diminue lorsque le taux de chômage est élevé. L'actif est également influencé par les impôts puisqu'on observe un accroissement de l'actif des régimes aux moments et aux endroits où les impôts sont plus élevés. Beaucoup d'autres facteurs contribuent aussi à expliquer les fluctuations de l'actif par participant entre les régimes et d'une période à l'autre, notamment les marchés de placement, la forme des régimes et la réglementation. Les régimes de pension agréés en Ontario avaient en moyenne 17 816 \$ d'actif de moins par participant. Par ailleurs, les régimes couverts par le FGPR ont en moyenne un actif de 17 037 \$ de moins par participant que les autres régimes canadiens à PD qui ne sont pas couverts par un fonds de garantie. Cette dernière donnée est considérée comme statistiquement significative au niveau de 1 %. Bien que le modèle de régression ne permette pas de déterminer de façon concluante s'il existe une relation de cause à effet, le résultat est tellement significatif que, même si on neutralise les différentes variations possibles, il indique que le fonds de garantie est lui-même une cause ou est en étroite corrélation avec une cause qui amène les promoteurs des régimes en Ontario à investir moins dans leurs régimes de retraite à PD.

Les résultats statistiques viennent appuyer la recommandation qu'on trouve à plusieurs endroits dans la documentation spécialisée, c'est-à-dire que, pour éviter d'encourager la prise de risques excessifs (aléa de moralité), les mécanismes de garantie des prestations de retraite doivent respecter un ensemble de principes assurant un fonctionnement financièrement efficace. Le FGPR actuel est conforme à deux principes, puisqu'il procure une garantie limitée relative aux prestations et qu'il repose sur un système de règles de capitalisation cohérentes. Cependant, tout compte fait, le FGPR ne peut être considéré comme un mécanisme de garantie des prestations de retraite financièrement efficace car il ne comporte pas de méthode efficace de détermination du prix en fonction du risque et qu'il n'a probablement pas assez de pouvoir pour prévenir l'aléa de moralité.