

Réforme majeure des régimes de retraite privés aux États-Unis

Après d'intenses débats, le Congrès américain a approuvé, le 28 juillet dernier, une nouvelle loi réformant en profondeur le système de retraite privé aux États-Unis. Le *Pension Protection Act of 2006* a par la suite reçu l'aval du Sénat par une forte majorité et le président Bush a signé le texte de loi le 17 août 2006. Compte tenu du contexte économique difficile dans lequel évoluent les régimes de retraite au cours des dernières années et afin d'éviter que d'autres scandales financiers viennent réduire l'épargne-retraite des employés, le but avoué de cette réforme est de mieux protéger le capital retraite des participants à des régimes de retraite privés. Étant donné que 44 millions d'Américains dépendent de ces régimes et que le déficit global des caisses de retraite a récemment explosé, passant de 39 milliards de dollars en 2000 à 450 milliards de dollars à la fin de 2005, le gouvernement américain se devait d'intervenir. L'approche préconisée dans le cadre de cette loi est de resserrer les règles de financement des régimes de retraite à prestations déterminées, tout en facilitant l'accès et l'administration des régimes à cotisation déterminée et hybrides. Certaines de ces mesures entrent en vigueur immédiatement, mais la majorité des changements prendront effet en 2007 ou en 2008.

Le financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Une vaste réforme du financement des régimes de retraite à prestations déterminées entrera en vigueur en 2008. Ainsi, les promoteurs auront au maximum 7 ans¹ pour rembourser les déficits dans la caisse de retraite, c'est-à-dire ramener l'actif du régime au même niveau que la valeur des engagements futurs (passif)². Les fluctuations de la valeur marchande de l'actif pourront être

amoindries sous certaines conditions³ et le passif devra être calculé à partir d'hypothèses d'intérêt et de mortalité prescrites⁴. Comme au Québec, il y a actuellement aux États-Unis deux bases d'évaluation actuarielle des régimes de retraite :

- la base de terminaison (ou de solvabilité), qui évalue les engagements du régime comme si celui-ci se terminait à la date d'évaluation. Les hypothèses de mortalité et d'intérêt y sont prescrites;
- la base de continuité (ou de capitalisation), qui laisse plus de latitude à l'actuaire dans le choix des hypothèses actuarielles et qui évalue les engagements du régime en supposant que celui-ci continue d'exister dans le futur.

À la suite de la réforme, une seule base d'évaluation actuarielle sera nécessaire. Il s'agira en fait d'une combinaison des deux bases décrites précédemment, où les hypothèses de mortalité et d'intérêt seront prescrites et où l'évaluation se fera en supposant la continuité du régime. Cela contraste avec la façon de faire actuelle aux États-Unis où une contribution additionnelle est requise sur base de terminaison lorsque le ratio de l'actif sur la valeur des engagements du régime, sur base de continuité, est inférieur à 90 %.

Par ailleurs, les régimes devront se soumettre à un test lors de chaque évaluation actuarielle afin de vérifier s'ils sont à risque ou non. Ce test vérifiera que l'actif du régime est suffisamment élevé, selon certains critères, lorsque comparé avec la valeur des engagements du régime. Si un régime est déclaré à risque, la valeur de ses engagements futurs devra être augmentée, faisant ainsi hausser les contributions requises. De plus, si un régime est déclaré à risque au moins deux fois sur une période de quatre ans, la valeur de ses engagements sera de nouveau augmentée d'un

¹ Actuellement, les périodes pour rembourser ces déficits sont beaucoup plus longues et varient selon le type de déficit.

² Des règles transitoires s'appliquent.

³ Lissage permis sur une période maximale de 24 mois et la valeur de l'actif lissé doit être entre 90 % et 110 % (inclusivement) de la valeur marchande de l'actif à la date d'évaluation.

⁴ Toutes les autres hypothèses actuarielles devront être individuellement raisonnables et, dans l'ensemble, devront offrir la meilleure estimation possible de l'expérience anticipée du régime.

montant additionnel. Cela aura pour effet de resserrer le financement des régimes en difficulté en augmentant les contributions requises.

Malgré une vaste opposition des démocrates du Congrès et du Sénat, des avantages seront tout de même accordés à certaines industries. En effet, les compagnies aériennes ayant gelé leur régime de retraite à prestations déterminées⁵ auront 17 ans pour combler l'écart entre l'actif et la valeur des engagements de leur régime, sujet à certaines restrictions. Celles offrant toujours un régime à prestations déterminées⁶ disposeront de 10 ans pour payer le déficit accumulé au 1^{er} janvier 2008, mais les déficits subséquents devront être financés sur 7 ans, comme le font toutes les autres entreprises. En général, les compagnies aériennes ne seront pas soumises aux règles de financement standards énoncées précédemment.

En outre, la contribution maximale déductible de l'employeur sera largement augmentée afin d'encourager les employeurs à financer davantage leur régime. La prestation annuelle maximale payable par le régime sera aussi augmentée.

Particularités des régimes de retraite interentreprises

Les régimes de retraite interentreprises auront 15 ans pour payer tout nouveau déficit déclaré après 2007. Les déficits antérieurs au 1^{er} janvier 2008 continueront d'être remboursés selon les mêmes règles qu'actuellement, soit sur une période pouvant aller jusqu'à 30 ans. Par ailleurs, la contribution maximale déductible de l'employeur sera augmentée. La modification la plus importante visera l'amélioration du financement des régimes qui sont en difficulté. Cette mesure temporaire, en vigueur jusqu'en 2014, obligera les régimes en difficulté à élaborer un plan de financement en vue d'améliorer leur situation financière. Des critères basés entre autres sur le niveau du déficit actuel et projeté du régime détermineront si celui-ci doit établir un plan de financement ou non. Des objectifs de financement précis, variant selon l'état du régime, devront être atteints sur une période de 10 ou 15 ans, sans quoi des pénalités seront imposées.

Les régimes de retraite hybrides

⁵ Delta et Northwest Airlines ont terminé leur régime de retraite à prestations déterminées, c'est-à-dire que la rente de retraite des participants ne s'accroît plus d'année en année. Un régime à cotisation déterminée est maintenant offert.

⁶ C'est le cas de Continental et American Airlines.

Un régime de retraite hybride est une combinaison d'un régime à prestations déterminées avec un régime à cotisation déterminée. Les régimes hybrides les plus répandus aux États-Unis sont les *cash balance plans*, qui garantissent à la retraite l'accroissement des contributions à un taux d'intérêt prédéfini et qui versent généralement les prestations en un montant forfaitaire. Globalement, la réforme encourage l'adoption de ces régimes en statuant sur certains éléments qui constituaient auparavant des incertitudes pouvant mener à divers litiges.

Les régimes de retraite à cotisation déterminée

La réforme implante plusieurs améliorations qui devraient rendre les régimes de retraite à cotisation déterminée plus attrayants. Premièrement, elle encourage l'utilisation de l'inscription automatique (déduction automatique à la source par l'employeur, à moins d'avis contraire de l'employé) des participants aux régimes de retraite. Actuellement, l'inscription automatique est interdite dans certains États. D'autres mesures simplifient également l'administration de l'inscription automatique. Par ailleurs, la réforme impose certains critères de diversification de l'investissement des participants, notamment en limitant les montants investis obligatoirement dans des actions de l'employeur. Cela a pour but d'éviter d'autres situations comme celle vécue lors du récent scandale financier d'Enron, où plusieurs participants avaient investi une large part de leur épargne-retraite dans des actions de la compagnie. Afin d'offrir aux participants un meilleur accès à des conseils d'investissement professionnels, la nouvelle loi permettra au fiduciaire du régime de fournir de l'information financière aux participants moyennant rémunération. Des règles strictes s'appliqueront afin de limiter toute possibilité d'abus. La présente réforme augmentera également les montants annuels maximaux des cotisations pouvant être versées dans plusieurs types de régimes à cotisation déterminée, et simplifiera l'administration de ces régimes en général. Finalement, certaines restrictions touchant l'investissement de l'actif des régimes seront assouplies.

Le Fonds de garantie américain

Le *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC) est une caisse à laquelle cotise la majorité des régimes de retraite à prestations déterminées.

Cette cotisation se compose de deux éléments : un montant fixe par participant et un montant variable en fonction du déficit du régime. Lorsqu'un employeur est en difficulté financière et ne peut remplir les obligations de son régime de retraite, le PBGC prend le relais jusqu'à certaines limites. Au cours des dernières années, un très grand nombre de régimes ont dû être pris en charge par le Fonds de garantie, créant du même coup un déficit, au terme de l'année 2005, de 23 milliards de dollars dans la caisse du PBGC. Les montants payés au PBGC par les employeurs ont été augmentés par l'entremise d'une loi passée en 2005⁷. La présente réforme :

- rend plus contraignant le calcul de la cotisation variable à partir de 2008;
- rend permanente une mesure obligeant les employeurs qui se sont sortis de la faillite, et pour qui le PBGC a dû intervenir en prenant la relève de leurs engagements, à payer une cotisation de 1 250 \$ par participant sur une période maximale de 3 ans;
- limite certaines prestations payables par le PBGC comme les bénéficiaires de mise à pied;
- augmente la supervision du PBGC par le Congrès américain.

Analyse de la réforme

En resserrant considérablement les règles de financement des régimes à prestations déterminées, l'administration américaine souhaite responsabiliser davantage les employeurs afin d'assurer la viabilité à long terme de leur régime de retraite. Un financement ordonné des caisses de retraite devrait réduire substantiellement le nombre d'employeurs ne pouvant acquitter leurs obligations relatives aux prestations de retraite. Ces mesures seront peut-être mal reçues par les employeurs qui veillent déjà à une gestion saine et prudente de leur régime de retraite, bien que la réforme en tienne compte en imposant des règles plus strictes aux régimes les plus à risque. Pour ce qui est des avantages accordés à certaines industries, le débat semble loin d'être clos, car les compagnies American et Continental Airlines, appuyées par les démocrates, se plaindront certainement de ce désavantage concurrentiel devant leurs rivaux, ce qui pourrait entraîner des modifications à la présente loi.

Les nouvelles règles relatives aux régimes de retraite à cotisation déterminée et hybrides

devraient se traduire par un influx monétaire important dans ces types de régimes. En effet, l'administration simplifiée, la flexibilité accrue et les règles visant un rendement plus stable à long terme des sommes investies devraient en inciter plusieurs à utiliser ces régimes.

En ce qui a trait aux nouvelles règles touchant le Fonds de garantie américain, elles viendront certainement aider à renflouer les coffres du PBGC. De plus, les employeurs hésiteront peut-être davantage avant d'utiliser la loi sur les faillites afin de transférer leurs obligations au PBGC, car une fois le régime remis sur pied, leurs cotisations au Fonds augmenteront de façon considérable. Il est évident que le gouvernement américain souhaite avant tout l'autofinancement du PBGC afin d'éviter d'avoir à s'impliquer financièrement et c'est pourquoi il en augmente la supervision par le Congrès.

Cette réforme aura des conséquences financières considérables pour le gouvernement américain, notamment en raison de la hausse des limites s'appliquant aux cotisations déductibles. La baisse de revenu estimée pour le gouvernement est de 7,7 milliards de dollars pour la période 2007-2011 et de 73 milliards de dollars pour la période 2007-2016. Certains, dont les démocrates, s'insurgent de ce cadeau fait aux plus fortunés de la société dans un contexte où la dette américaine est déjà extrêmement élevée (8 500 milliards de dollars).

À l'aube d'une réforme globale du système public de retraite et de santé aux États-Unis, cette réforme du système de retraite privé semble mettre l'emphase sur une plus grande responsabilisation individuelle de la retraite. Cette orientation, loin d'être surprenante de la part des républicains, pourrait passablement modifier la dynamique du système de retraite aux États-Unis au cours des années à venir.

Auteur : Guillaume Barrette
Actuaire
Direction de l'évaluation et de la révision

⁷ Le *Deficit Reduction Act of 2005* a fait passer la cotisation fixe par participant de 19 \$ à 30 \$, indexée annuellement.