

Le 23 juin 2014

Finances Canada
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario) K1A 0G5
Canada

OBJET : Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles

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.

C'est avec plaisir que nous présentons nos commentaires sur le document de consultation du gouvernement du Canada concernant les régimes à prestations cibles. Notre mémoire se compose de commentaires d'ordre général sur le cadre de travail et les objectifs proposés ainsi que des commentaires en lien avec certaines questions posées dans le document de consultation.

Vers la fin de l'an dernier, l'ICA a mis sur pied un groupe de travail chargé de se pencher sur les questions actuarielles associées à la conception, à l'élaboration et à la gestion des régimes à prestations cibles, et de formuler des commentaires à ce sujet. Le présent mémoire est fondé sur le travail accompli jusqu'à maintenant par le groupe de travail. On trouvera de plus amples renseignements dans le rapport final du groupe de travail qui sera publié plus tard cette année.

Nous vous remercions de nous avoir offert la possibilité de répondre à la consultation. Nous demeurons disponibles pour discuter de toutes vos questions, le cas échéant, et nous nous ferons un plaisir de fournir une rétroaction continue au besoin.

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

Le président de l'ICA,



Jacques Tremblay

MÉMOIRE DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES DÉPOSÉ AU MINISTÈRE DES FINANCES

INNOVER EN MATIÈRE DE PENSIONS, DANS L'INTÉRÊT DES CANADIENNES ET DES CANADIENS : LES RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES

L'ICA est d'accord avec l'évaluation gouvernementale des difficultés qui se posent aux régimes de retraite à prestations déterminées, plus particulièrement l'ampleur et la variabilité des coûts associés à l'offre de prestations garanties dans une conjoncture caractérisée par la volatilité des rendements des placements, de faibles taux d'intérêt et une longévité accrue. Nous remarquons toutefois que de nombreux promoteurs et administrateurs de régimes à prestations déterminées ont mis en œuvre diverses initiatives, telles que des stratégies de réduction des risques liés aux placements, afin de réduire la volatilité des coûts. L'ICA reconnaît également que les régimes de retraite canadiens à cotisations déterminées comportent plusieurs lacunes, car ils exposent les participants aux risques de longévité et de placement alors que ceux-ci ne sont pas outillés en général pour gérer eux-mêmes ces risques.

Nous croyons que les régimes à prestations cibles peuvent être une solution de rechange valable aux régimes traditionnels en offrant une approche hybride qui permet de remédier à leurs problèmes. Plus particulièrement, les régimes à prestations cibles peuvent assurer la stabilité des coûts associés aux régimes à cotisations déterminées tout en permettant aux participants de bénéficier de revenus de retraite améliorés grâce au regroupement des actifs dans un fonds commun et à la mise en commun de certains risques, à l'image du fonctionnement des régimes à prestations déterminées.

Dans son document de consultation, le gouvernement envisage la mise en place de régimes à prestations cibles dans des contextes divers : les régimes de sociétés d'État, les régimes interentreprises et les régimes à employeur unique du secteur privé qui relèvent de la compétence fédérale en matière de régimes de retraite. Nous appuyons la possibilité d'offrir les régimes à prestations cibles dans tous ces contextes et plus précisément dans les milieux syndiqués et non syndiqués.

Le document de consultation envisage également la possibilité d'offrir des régimes prévoyant ou non la conversion des prestations liées aux services passés. Nous sommes certes en faveur de la conversion des prestations accumulées dans les conditions appropriées, mais nous soulignons que la réglementation qui s'applique aux régimes comportant des services liés à des prestations déterminées converties pourrait devoir être différente de celle qui s'applique aux régimes sans conversion.

L'examen des différentes situations dans lesquelles les régimes à prestations cibles pourraient être offerts peut fournir un aperçu des raisons pour lesquelles une réglementation trop prescriptive conçue pour une situation donnée serait vraisemblablement inappropriée et inefficace dans d'autres situations. Par exemple :

- Dans les régimes où il y a conversion de prestations accumulées bénéficiant d'un degré de sécurité élevé, le gouvernement a peut-être raison de s'assurer de limiter de façon importante le transfert aux participants, en particulier aux retraités, du risque lié aux prestations converties.
- Dans les régimes intégralement capitalisés sur une base de liquidation, il n'y aurait pas, en général, le besoin (actuariel) d'assumer un risque lors de la conversion et il serait

probablement possible d'atteindre un seuil de risque rigoureux. Toutefois, si l'on permet aux retraités de refuser la conversion au moyen de l'achat d'une rente, le régime devrait pouvoir assumer un plus grand risque pour tenir compte de la propension au risque des participants actifs qui auront donné leur consentement éclairé.

- Le régime interentreprises type expose toujours les participants au risque d'une réduction de leurs prestations accumulées, donc la conversion des prestations accumulées dans ce type de régime pourrait également être assujettie à un seuil de risque moins rigoureux.
- Dans les régimes traitant uniquement de l'acquisition future de droits à pension, la référence pertinente est un régime individuel à cotisations déterminées (et non pas un régime à prestations déterminées) et, par conséquent, la réglementation ne devrait poser que des contraintes de risque minimales.

Étant donné que nous ne sommes pas en mesure d'examiner tous les scénarios de conversion possibles dans notre mémoire, nous mettons ici l'accent sur les régimes à prestations cibles dans le cas où les prestations pour services antérieurs ne seront pas converties. Nous présentons d'autres commentaires à l'égard de la conversion dans une autre section vers la fin du présent document.

Commentaires d'ordre général sur le cadre de réglementation proposé

Compte tenu du large éventail de circonstances possibles – le type de promoteur, le niveau de capitalisation et la viabilité continue du régime remplacé, etc. – et de la diversité qui en découle sur le plan des objectifs des régimes, surtout en ce qui a trait au degré visé de sécurité des prestations, l'ICA préconise pour les régimes à prestations cibles une réglementation qui accorde une flexibilité considérable pour la conception des régimes et pour les pratiques de gestion du risque.

Plus précisément, nous aimerions que la réglementation soit axée sur les trois aspects suivants :

1. Veiller, au moyen de mesures de contrôle qualitatives et quantitatives, à ce que les différentes politiques de chaque régime appuient les objectifs particuliers des parties touchées et la viabilité à long terme du régime dans son ensemble;
2. Imposer des limites au transfert intergénérationnel des risques qui, autrement, pourrait compromettre la viabilité;
3. Veiller à ce qu'il y ait des communications claires avec les participants des régimes, au moment de la constitution du régime et à intervalles réguliers, à propos des avantages et des risques possibles du régime.

Nous examinons ci-dessous de façon plus approfondie chacun de ces objectifs.

1. Veiller à ce que les politiques des régimes appuient les objectifs des parties et la viabilité à long terme

Nous appuyons l'approche adoptée dans le document de consultation à propos des exigences additionnelles de production de documents auprès des autorités de surveillance, notamment des renseignements détaillés sur la politique en matière de prestations/capitalisation, la politique de gouvernance, la politique de placement et les objectifs et les procédures de gestion du risque du régime. Ces politiques seraient fondées sur les préférences des parties touchées en matière de prestations et sur leur tolérance au risque et, par conséquent, pourraient être différentes d'un régime à l'autre.

Nous remarquons que le document de consultation examine séparément la « politique de capitalisation », le « plan de recouvrement des déficits de capitalisation » et le « plan d'utilisation des excédents de capitalisation » afin de distinguer les enjeux et les questions qui s'appliquent à chaque domaine. Dans la pratique, il serait possible de regrouper ces éléments dans une politique en matière de prestations/capitalisation, notamment ce qui suit :

- Une méthode pour tester l'abordabilité, c'est-à-dire le ou les tests qui serviraient à mesurer l'abordabilité et la viabilité à long terme du régime;
- Les hypothèses actuarielles à utiliser pour calculer la valeur du passif aux fins du ou des tests d'abordabilité;
- Un ensemble prédéfini de points déclencheurs pour la prise de mesures, d'après le ou les tests d'abordabilité;
- Une liste prédéfinie de mesures prioritaires à prendre au titre de l'ajustement des cotisations et des prestations en réponse à l'atteinte des points déclencheurs.

Les tests d'abordabilité pourraient être de nature stochastique ou déterministe. Les tests déterministes, le cas échéant, pourraient reposer sur différentes méthodes d'évaluation actuarielle, par exemple la méthode d'évaluation actuarielle de répartition des prestations constituées, la méthode d'évaluation actuarielle de répartition des cotisations selon l'âge normal d'entrée et la méthode d'évaluation actuarielle de nivellement global des cotisations. Nous préférierions que la réglementation ne restreigne pas la pratique à cet égard. Nous croyons plutôt que des conseils devraient être donnés sur les différentes approches – par exemple, la méthode d'évaluation actuarielle de répartition des prestations projetées par rapport à la méthode d'évaluation du coût global et l'évaluation avec entrants par rapport à l'évaluation sans entrants – et sur leur pertinence à l'égard de l'objectif de viabilité du régime. L'ICA se ferait un plaisir d'apporter son aide dans ce domaine.

Nous préconisons la même latitude pour déterminer les points déclencheurs pertinents pour la prise de mesures : ces points seraient adaptés aux circonstances précises du régime et tiendraient compte des priorités des parties touchées et de leur tolérance au risque lié aux cotisations et aux prestations ainsi que de la disponibilité de divers leviers pour les prestations, par exemple l'indexation conditionnelle, d'autres prestations accessoires sous réserve de l'abordabilité et des modifications à l'accumulation de services validables. Du point de vue technique, l'élément déclencheur pourrait être un point unique au-dessus et au-dessous duquel un ajustement s'imposerait. Toutefois, en pratique (surtout si les objectifs du régime comprennent la stabilité des prestations d'une année à l'autre), nous nous attendons à ce que les points déclencheurs définissent une « fourchette d'abordabilité », dans laquelle aucune mesure n'aurait à être prise et le niveau actuel des cotisations/prestations pourrait être maintenu et hors de laquelle la liste prioritaire des mesures à prendre serait invoquée. Dans le contexte du modèle de capitalisation sur une base de continuité plus (*going concern plus*) de l'Alberta, cette fourchette d'abordabilité correspondrait à des niveaux minimum et maximum de PED (provision pour écarts défavorables). Dans le contexte du modèle à risques partagés du Nouveau-Brunswick, ce serait l'équivalent de la fourchette sans prise de mesures, basée sur le ratio de capitalisation du groupe d'entrants (100 % à l'extrémité inférieure et 140 % à l'extrémité supérieure).

De nouveau, nous préférierions que les points déclencheurs ne soient pas imposés dans la réglementation, en particulier qu'ils ne soient pas imposés sous la forme de niveaux minimum et

maximum de PED étant donné que ces niveaux pourraient varier considérablement d'après la composition de l'actif, le profil démographique, la structure des prestations du régime et la tolérance au risque des parties.

Nous sommes conscients que l'adoption d'une approche d'une telle flexibilité puisse inquiéter le gouvernement quant au degré de sécurité¹ des prestations offertes par le régime, un thème majeur du document de consultation. Si on l'explique correctement, le risque de réduction des prestations – et de bonification des prestations – n'est pas mal en soi; le risque à éviter est celui de la création d'attentes injustifiées. L'ICA fournira des conseils, s'il y a lieu.

Néanmoins, si le gouvernement estime que la réglementation doit préciser un certain seuil de probabilité minimale pour la sécurité des prestations, il faudrait que le seuil fixé soit raisonnable et permette de tenir compte de niveaux de tolérance au risque et d'objectifs variés : par exemple, une probabilité de 75 % que la prestation versée soit égale ou supérieure à la cible. Si la politique en matière de prestations/capitalisation est bien définie (c'est-à-dire que la méthode de test, les hypothèses, les points déclencheurs et les mesures à prendre y sont clairement définis), il sera alors possible d'estimer la probabilité projetée d'atteindre ou non le niveau de prestation cible sur un certain horizon à l'aide de méthodes stochastiques.

Si un seuil minimum est fixé dans la réglementation, il faudrait alors que ce minimum soit atteint au moment de la constitution du régime. Dans le cas de nombreux régimes, la réévaluation de cette probabilité à intervalles fréquents poserait trop de problèmes. Comme indiqué ci-dessus, il faudrait plutôt permettre aux régimes d'élaborer un test d'abordabilité déterministe plus simple – par exemple, des niveaux minimum et maximum de PED – propre à leur situation et d'appliquer dorénavant ce test à la condition de démontrer lors de la constitution du régime que le test, conjugué à tous les autres aspects de la politique en matière de prestations/capitalisation, mène à l'atteinte du seuil minimum de sécurité des prestations. Cette approche flexible n'empêcherait pas les régimes d'utiliser des projections stochastiques comme principal outil de gestion des risques, mais n'en ferait pas une exigence imposée à tous les régimes.

Nous croyons que cette approche serait un compromis raisonnable entre les exigences plus lourdes de la réglementation du Nouveau-Brunswick, qui prescrit un seuil très élevé de sécurité des prestations qui ne convient pas nécessairement à tous les régimes, en particulier ceux à cotisations déterminées que l'on convertit en régimes à prestations cibles, et les règles de capitalisation sur base de continuité plus de l'Alberta, qui prévoient l'application d'un test beaucoup plus simple, mais où la probabilité de pouvoir verser la prestation cible n'est pas propre au régime.

2. Imposer des limites au transfert intergénérationnel des risques

Pour assurer la pérennité, le gouvernement pourrait envisager de contrôler le transfert intergénérationnel des risques. Par exemple, la réglementation pourrait exiger qu'il soit démontré d'une façon ou d'une autre, au moment de la constitution du régime, que le profil de risque du régime n'est pas censé changer de façon draconienne au fil du temps. L'ICA se ferait un plaisir de fournir davantage de renseignements sur les types de démonstrations qui pourraient être efficaces à cet égard. L'obligation de faire une telle démonstration ne viserait pas à ce que les

¹ Bien que le terme « sécurité des prestations » ne soit pas défini de façon explicite dans le document de consultation, nous l'interprétons comme étant la capacité de verser au moins la prestation cible dans un régime continu.

autorités de surveillance « approuvent » de façon explicite les politiques d'après une certaine mesure quantitative, mais plutôt à faire en sorte que les parties aient accès à ces renseignements dès le départ et que les risques et récompenses soient structurés d'une certaine façon en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, nous sommes en faveur de l'imposition de limites explicites au transfert intergénérationnel des risques. Plus précisément, nous appuyons une réglementation qui prescrit les types de mesures pouvant être prises quand les points déclencheurs sont atteints, tout en permettant que des régimes différents puissent choisir d'appliquer ou non certaines mesures. Nous sommes également en faveur de l'imposition de limites explicites aux mesures qui touchent uniquement les participants actuels et futurs tout en offrant une protection additionnelle limitée aux retraités, à l'image de ce qui est prévu dans la réglementation du Nouveau-Brunswick.

3. Veiller à ce qu'il y ait des communications claires avec les participants du régime

Nous appuyons une réglementation détaillée et prescriptive concernant les communications aux participants. L'ICA est fermement convaincu qu'il est crucial de renseigner les participants sur la nature du régime, et plus particulièrement sur le fait que les prestations ne sont pas garanties, afin de gérer leurs attentes.

Autres observations

Nous voulons également formuler certains commentaires sur des questions précises posées dans le document de consultation.

Cotisations

Le document de consultation envisage de permettre des cotisations variables de l'employeur assujetties à un plafond. Nous appuyons cette mesure en tant qu'option offerte aux employeurs mais non en tant qu'exigence. Nous remarquons que le traitement comptable de ce type de cotisations est vague pour le moment.

Structure des prestations

Le document de consultation mentionne que les administrateurs de régimes « pourraient disposer de la latitude requise pour déterminer si des prestations données sont entièrement garanties, comme dans le cas des prestations accumulées ». Nous nous opposons fortement à cette notion. Bien qu'un régime à prestations cibles puisse vouloir offrir un degré *plus élevé* de sécurité pour les prestations accumulées que pour les autres prestations, l'offre d'une garantie *intégrale* des prestations entraîne un risque essentiellement illimité. Dans le cas des cotisations fixes (ou plafonnées) et des prestations fixes, le risque serait transféré en très grande partie aux générations futures, ce qui n'est ni viable ni équitable.

En ce qui concerne la structure à deux niveaux proposée pour les prestations, l'ICA estime qu'il pourrait s'agir d'une option, mais il ne faut pas en faire une obligation. Nous reconnaissons qu'une division de ce genre peut être utile dans le cas où l'on convertit les prestations accumulées et où le régime initial comporte une disposition d'indexation (avant ou après la retraite) qui peut servir de levier additionnel dans le régime à prestations cibles. Dans les autres cas, ce niveau de complexité n'est pas nécessairement utile. De plus, il est possible que certaines parties ne souhaitent pas avoir des prestations accessoires comme premier levier dans la conception de leur régime.

Nous aimerions également demander que la réglementation exempte de façon explicite les régimes à prestations cibles de l'application de la règle des cotisations excédentaires prévue dans la *Loi sur les normes de prestation de pension*, car l'application de cette règle peut empêcher les mécanismes d'ajustement des prestations d'atteindre leur objectif.

Cessation d'emploi

Nous appuyons la notion voulant que les prestations payables à la cessation d'emploi correspondent à une part des actifs du régime calculée en pourcentage du passif du régime mesuré à l'aide des méthodes et des hypothèses utilisées dans le test d'abordabilité (la « base de continuité »). Nous apprécions le fait que les régimes aient la latitude d'inclure un pourcentage des marges dans le calcul de la valeur à la cessation d'emploi ou de limiter la part en pourcentage associée à « l'actif excédentaire », le cas échéant.

Cessation du régime

Compte tenu de la nature du régime, nous convenons que le montant payable à chaque participant à la cessation du régime devrait correspondre à la part de l'actif du régime calculée en pourcentage du passif du participant dans le régime, y compris la part du participant des marges résiduelles, le cas échéant. Aucune partie ne devrait être obligée de « suppléer » à l'actif du régime à la cessation du régime dans le cas où cet actif est insuffisant pour verser la prestation cible.

Taille du régime

Les petits régimes ont une capacité limitée en matière de partage des risques et ils n'ont pas nécessairement les ressources nécessaires pour mettre en œuvre et gérer correctement un régime à prestations cibles. Le gouvernement pourrait envisager d'offrir des mesures incitatives aux petits régimes qui étudient la possibilité d'adopter le modèle du régime à prestations cibles pour les encourager à fusionner afin d'atteindre une taille critique et de pouvoir bénéficier d'économies d'échelle. Il pourrait également envisager d'agréer des fournisseurs de régimes à prestations cibles qui pourraient offrir une solution à faible coût, selon les mêmes modalités qu'un régime de pension agréé collectif. Nous faisons remarquer qu'il y a eu des regroupements de régimes de retraite avec prestations conditionnelles aux Pays-Bas au cours de la dernière décennie et que le nombre de régimes est ainsi passé d'environ 3 000 à moins de 500.

Conversion aux régimes à prestations cibles

Nous estimons que l'approche proposée par le gouvernement pour la conversion des régimes est raisonnable. Plus particulièrement, nous sommes d'accord avec la proposition d'appliquer les règles de cessation des régimes à prestations déterminées aux régimes faisant l'objet d'une cessation dans les cinq ans suivant leur conversion.

Nous apprécions également le fait que le gouvernement souhaite éviter le transfert de risques importants aux participants qui touchent déjà leur régime de retraite dans le cadre d'un régime à prestations déterminées au moment de la conversion. Nous remarquons que le degré minimal approprié de sécurité des prestations associé aux prestations accumulées converties dépend, en partie, du niveau de consentement, le cas échéant, exigé ou atteint. Si un niveau raisonnable de consentement est exigé des retraités au moment de la conversion, la réglementation peut être moins prescriptive à propos de la sécurité des prestations parce que toute « entente » qui n'offre pas une proposition de risque/récompense intéressante aux retraités sera vraisemblablement rejetée par ceux-ci. En revanche, si le consentement du groupe de retraités n'est pas exigé, la

réglementation devrait établir un seuil de sécurité des prestations approprié et plus précis pour la conversion des prestations accumulées, qui pourrait être différent du seuil de sécurité des prestations appliqué aux services futurs.