

Le 30 octobre 2014

Cette lettre a été transmise aux organismes de réglementation fédéral et provinciaux.

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 (CNA) à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant leur profession au Canada.

L'ICA comprend que plusieurs juridictions canadiennes envisagent actuellement la meilleure façon de réglementer la capitalisation des régimes de retraite et de calculer les valeurs de transfert. Comme le public accorde de l'importance au mode de capitalisation des régimes de retraite et au calcul des valeurs transférées des particuliers des régimes de retraite, et compte tenu de la nature actuarielle de ces calculs, l'ICA aimerait partager avec les législateurs et les organismes de réglementation canadiens son point de vue sur ces sujets et d'autres questions connexes, notamment les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité. Nous souhaitons également offrir notre aide pour l'élaboration de nouveaux cadres applicables à la capitalisation des régimes de retraite et aux valeurs de transfert.

La Règle 1 de l'ICA indique que notre devoir consiste à protéger l'intérêt du public; c'est dans cette optique que l'Institut a mis sur pied un Groupe de travail sur le provisionnement des régimes de retraite et les valeurs de transfert. À l'issue d'une analyse préliminaire, nous proposons ce qui suit :

1. Des méthodes différentes des présentes règles de capitalisation du déficit de solvabilité peuvent protéger les prestations des participants de régimes, tout en maintenant des régimes de retraite qui continuent d'offrir les plus importants éléments des prestations déterminées.
2. Il convient d'envisager la modification des lois pour permettre aux régimes qui prévoient des dispositions d'indexation variable des prestations de les remplacer par une disposition d'indexation fixe à la liquidation du régime.
3. Les législateurs devraient envisager de réduire les valeurs de transfert que doivent payer certains régimes de retraite qui ne sont pas entièrement capitalisés.

Nous étoffons notre point de vue sur ces éléments ci-dessous.

1. La base de capitalisation adéquate

Les exigences actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité ont été appliquées à titre d'outil pour accélérer le versement de cotisations aux régimes de retraite de sorte que les prestations destinées aux participants soient mieux protégées si l'employeur devient insolvable et ne peut plus capitaliser le régime. Nous partageons cette préoccupation, comme bien d'autres intervenants, car la sécurité des prestations de régimes de retraite revêt une grande importance. Toutefois, nous émettons une réserve, à savoir que les mesures actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité ne sont pas garantes de cette sécurité.

Par exemple, une étude portant sur le niveau de provisionnement de régimes de retraite agréés de l'Ontario à la liquidation à la suite de la faillite de l'employeur, entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2013, révèle que 47 % de ces régimes étaient capitalisés à moins de 70 % – ce qui indique que les prestations destinées aux participants n'avaient pas été entièrement protégées (en ne tenant pas compte de la protection possible du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR)) lorsqu'elles avaient le plus besoin d'une telle protection en vertu des règles actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité. En outre, la conjoncture économique a changé depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la solvabilité il y a 25 ans, et nous constatons que les sociétés d'assurance-vie et les banques au Canada fonctionnent maintenant sous le régime des règles de solvabilité mises à jour pour tenir compte de l'évolution du contexte.

Nous soulignons également que des mesures d'allègement du déficit de solvabilité ont été adoptées par la plupart des juridictions canadiennes ces dernières années. Par conséquent, les gouvernements comprennent qu'il existe souvent un compromis entre la sécurité des prestations et la pression exercée sur certains employeurs et les entreprises en général pour qu'ils versent des cotisations abordables.

Nous notons également qu'il faut comprendre que s'il y a non-appariement entre l'actif et le passif d'un régime (comme c'est l'habitude au Canada), un mouvement à la baisse des marchés boursiers ou du rendement des obligations engendre un déficit pour un régime qui était auparavant considéré comme solvable.

Bien que les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité représentent actuellement une base plus prudente que les exigences de capitalisation sur une base de continuité et que, par conséquent, elles produisent des cotisations plus élevées qui, toutes autres choses étant par ailleurs égales, offrent une meilleure sécurité aux participants au chapitre des prestations, elles suscitent d'autres problèmes.

Plus précisément, les faibles taux d'intérêt des dernières années, la longévité accrue des retraités et la maturité de nombreux régimes (davantage de retraités que de participants actifs) ont engendré une hausse importante des cotisations nécessaires, ce qui pourrait compromettre la viabilité des régimes du point de vue des promoteurs, et imposer un fardeau aux entreprises en général et affecter leur compétitivité. Cela a donné lieu à un recul par rapport aux régimes de retraite à prestations déterminées, donc les régimes de retraite qui, de l'avis de nombreuses personnes, visent le meilleur intérêt des Canadiens.

La décision relative aux exigences minimales de capitalisation incombe en dernier ressort aux législateurs. À notre avis, l'élimination des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité devrait mener à des nouvelles mesures afin de maintenir un niveau raisonnablement élevé de

protection des prestations, qui tienne compte du compromis convenable entre la sécurité et l'abordabilité.

Si un législateur choisit d'éliminer les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité, nous recommandons :

1. Que les évaluations sur base de continuité comprennent une marge (par ailleurs désignée une provision pour écarts défavorables, ou PED) dans l'évaluation, que ce soit sous forme d'ajustement intégré aux hypothèses ou de supplément explicite représentant un certain pourcentage du résultat, la PED étant calculée de manière à tenir compte des risques inhérents et de la façon dont ils doivent être pris en compte;
2. Que les communications aux participants soient améliorées, afin d'expliquer les risques inhérents, la PED prise en compte et la mesure dans laquelle on peut s'attendre que la PED aborde les risques;
3. Que la gestion des risques soit prioritaire au chapitre de la gouvernance des régimes de retraite, y compris la documentation qui décrit les risques inhérents et la façon dont les parties peuvent s'attendre d'être touchées par ces risques et les atténuer.

Marges

Le niveau de la PED qui serait requis dépend dans une large mesure, entre autres choses, du niveau de sécurité des prestations que le législateur juge acceptable. L'exigence d'une PED pour les évaluations en continuité rehausse directement le niveau de provisionnement, qui permettra d'accroître la sécurité des prestations par rapport à la démarche actuelle de continuité à défaut de capitalisation du déficit de solvabilité. La PED en soi ne compensera pas tous les risques liés aux régimes traditionnels à prestations déterminées, plus particulièrement en raison de l'effet du non-appariement entre l'actif et le passif. Il conviendrait d'appliquer une approche plus globale afin de mieux harmoniser les intérêts de tous les intervenants et d'établir une nouvelle fourchette de PED de manière à atténuer le problème de partage des risques.

L'ICA a par le passé publié des études au sujet du niveau des PED pour les évaluations en continuité et les évaluations de solvabilité, compte tenu de la politique d'investissement d'un régime et de la maturité du régime. Nous aimerions collaborer avec les législateurs pour étoffer cette étude et créer un cadre de PED qui progresserait vers un type de protection des prestations et une facilité d'utilisation que recherchent les législateurs.

Communications

L'ICA estime qu'un changement s'impose dans les communications aux intervenants. Si un régime de retraite est confronté à un important non-appariement entre son actif et son passif, les participants du régime doivent être informés que leurs prestations pourraient bien ne pas être garanties en raison de ce non-appariement et qu'elles dépendent de la vigueur du promoteur du régime à une date future inconnue et imprévisible. Les participants devraient être tenus au courant de la situation la plus récente du régime concernant la liquidation, de ce que représentent le déficit de liquidation et le non-appariement entre l'actif et le passif, et de la mesure dans laquelle le déficit de liquidation peut être capitalisé par des cotisations additionnelles à partir de la PED ou d'autres marges, de la probabilité que le non-appariement des actifs produise des variations du déficit de liquidation et des conséquences de l'éventuelle

faillite de l'employeur. Ces éléments devraient également être communiqués d'une manière qui serait compréhensible pour le participant du régime.

Enfin, l'ICA appuie les divulgations qui présentent une série de résultats d'évaluation, par opposition à des estimations ponctuelles (sous réserve d'une analyse coûts-avantages). On reconnaît ainsi que les résultats d'une évaluation actuarielle sont des estimations et qu'une fourchette d'estimations fournirait un supplément d'information utile. En outre, les intervenants devraient être en mesure de voir les conséquences d'autres décisions possibles grâce à la série de résultats.

Gestion des risques

On pourrait soutenir que la capitalisation du déficit de solvabilité n'est que l'un des outils actuellement utilisés pour atténuer le risque de non-versement des prestations aux participants. Nous recommandons de mettre en place des processus plus rigoureux de gestion des risques afin de garantir une gouvernance efficace des régimes de retraite. Les actuaires disposent d'un plus grand nombre d'outils d'analyse de risques qu'il y a 25 ans et ils communiquent de façon plus aisée avec les promoteurs de régimes et les comités des régimes de retraite au sujet des risques liés aux régimes de retraite. Nous serons heureux d'approfondir cette question avec vous.

Bases de capitalisation des régimes du secteur public et du secteur privé

Il convient d'envisager la possibilité d'adopter des règles de capitalisation différentes pour (a) les régimes dont les prestations sont assujetties à une réduction lorsque le régime est en cours ou en liquidation, p. ex. des régimes interentreprises dans bon nombre de juridictions, et des régimes coparrainés (« régimes autocalésés »), et (b) des régimes de retraite traditionnels à employeur unique (« RREU »), en vertu desquels l'employeur doit capitaliser toutes les prestations, même dans une situation de liquidation du régime, comme c'est actuellement le cas pour certains types de régimes dans certaines juridictions. En vertu d'un RREU, les participants ne sont assujettis à des diminutions de prestations que si l'employeur devient insolvable, donc incapable de respecter ses obligations de capitalisation.

En raison de la capacité des régimes autocalésés d'ajuster les prestations acquises, ils ne partagent pas le risque de faillite de l'employeur et de garantie non respectée par un employeur unique. Par conséquent, que le régime autocalésés relève du secteur public ou du secteur privé, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'en différencier les règles de capitalisation.

Dans le cas des RREU, en vertu desquels un gouvernement garantit efficacement les prestations promises, le point de vue traditionnel voulait que le risque de réduction des prestations soit faible parce que le risque de liquidation du régime était également faible; donc, la capitalisation pouvait être moins élevée que dans le secteur privé. Toutefois, il existe un risque d'iniquité intergénérationnelle (tant pour les contribuables que pour les participants) et peut-être d'autres risques liés aux prestations sur une base permanente, même sans faillite. Sous l'angle de l'intérêt public, au moins tous les coûts doivent être correctement évalués aux fins de déclaration financière, compte tenu de la valeur de la garantie du gouvernement. Les règles doivent également envisager la réduction du risque de transferts non appropriés de coûts entre les générations de contribuables et de participants de régimes. Pour ce qui est de la

capitalisation, la prise en compte intégrale de tous les risques, et non seulement du risque de liquidation, devrait constituer la base du régime de capitalisation accompagnée d'une communication précise des répercussions des décisions relatives à la capitalisation.

2. La base d'évaluation des régimes indexés

Dans le contexte des lois en vigueur, l'ICA publie périodiquement des conseils à l'intention des actuaires au sujet des hypothèses qui doivent être utilisées pour des évaluations hypothétiques de liquidation et de solvabilité, y compris celles appliquées à des régimes indexés. Bien que ces conseils soient examinés et améliorés de façon régulière, on ne peut s'attendre à aucun changement important en vertu du régime de réglementation actuel, à l'exception des modifications périodiques nécessaires pour tenir compte de l'évolution du marché des rentes assurées.

Pour diverses raisons, le marché des rentes assurées au titre des régimes de rentes indexées à l'aide de l'indice des prix à la consommation (IPC) est très limité, ce qui se traduit par des prix élevés pour ces rentes indexées. Les législateurs devraient envisager la modification des lois sur les régimes de retraite pour permettre explicitement le remplacement de l'indexation d'après l'IPC par l'indexation à taux fixe lorsque les rentes sont achetées à la liquidation du régime. Le calcul d'un pourcentage fixe doit être juste pour les participants du régime, et il ne devrait pas produire une indexation moyenne inférieure.

3. Modifications potentielles des bases des valeurs de transfert

Les bases actuelles des valeurs de transfert sont énoncées dans les normes de pratique adoptées par le CNA et elles sont publiées par l'ICA. Les lois de toutes les juridictions canadiennes exigent l'utilisation de ces bases lorsqu'un participant décide de retirer ses droits d'un régime de retraite, comme le permet la législation. L'ICA se réjouit que ces bases s'appliquent partout au Canada, et il estime qu'une telle uniformité est importante et devrait être protégée.

La base actuelle des valeurs de transfert repose sur un principe de « valeur marchande équivalente » et sur la prémisse que les droits à pension seraient par ailleurs payés à même le régime, sans réduction. Dans ce calcul, les taux d'intérêt reflètent les rendements récents des obligations du gouvernement du Canada, qui sont réputés sans risque, assortis d'un ajustement de 0,9 % tenant compte d'une prime de liquidité. Dans ce contexte, on ne tient nullement compte de la possibilité que les rentes soient réduites en cas de faillite de l'employeur ni du risque potentiel d'investissement futur. La base est uniforme pour tous les régimes, quelle que soit la vigueur financière des différents promoteurs de régimes.

Le CNA effectue actuellement deux projets se rapportant à la norme de valeur de transfert :

1. Un examen des hypothèses de mortalité, dans la foulée de la publication récente de nouvelles tables de mortalité canadiennes par l'ICA. L'adoption de ces tables se traduira vraisemblablement par une hausse des valeurs de transfert, ce qui entraînera une augmentation des coûts pour les régimes de retraite et les promoteurs, et des prestations plus élevées pour les participants en cessation d'emploi qui retirent leurs droits à pension de leurs régimes.

2. Un examen général de la norme de valeur de transfert, qui peut englober le réexamen des hypothèses économiques et des points de vue des intervenants. Ce projet n'a que récemment débuté.

Pour les régimes autocapitalisés, les prestations sont assujetties à un ajustement fondé sur la capitalisation disponible sur base de continuité et(ou) à la liquidation du régime. Dans ce cas, il convient généralement de tenir compte du niveau de provisionnement du régime dans le montant à transférer, p. ex., le calcul de la valeur de transfert (sur la même base que le ratio capitalisé qui est utilisé) réduit dans la mesure où le régime n'est pas entièrement capitalisé au versement, de sorte que la valeur de transfert à payer sous forme de montant forfaitaire tienne compte de la part appropriée de l'actif du participant en cessation d'emploi. Cette approche doit être prévue dans la loi pertinente, le cas échéant, comme ce fut le cas pour certains types de régimes dans certaines juridictions.

Pour les RREU, si les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité sont supprimées, on pourrait soutenir qu'un participant en cessation d'emploi devrait recevoir un montant forfaitaire tenant compte du mode de capitalisation de sa rente plutôt que d'un principe de « valeur marchande équivalente ». Nous nous attendons à ce que le second projet du CNA tienne compte du bien-fondé de cet argument.

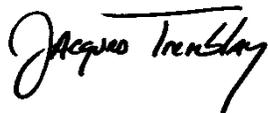
Il incombe au législateur d'établir la prestation minimale payable aux participants qui optent pour un montant forfaitaire à la cessation d'emploi. Si le législateur décide qu'un tel montant forfaitaire ne doit pas correspondre à la « valeur marchande équivalente », mais à un pourcentage de l'actif disponible, alors l'ICA l'aiderait volontiers à trouver une façon de faire. Il importe de préciser que l'ICA n'a pas l'intention de proposer différents calculs dans différentes juridictions.

Conclusion

L'ICA se réjouit à l'idée de participer aux discussions qui auront lieu au sein des divers gouvernements et organismes de réglementation. Nous aimerions également vous rencontrer personnellement pour approfondir davantage les questions susmentionnées. Je vous invite à communiquer avec moi à l'adresse indiquée ci-dessous pour que nous puissions prévoir une rencontre dès que possible.

L'Institut canadien des actuaires espère que ses commentaires vous seront utiles et il vous remercie de lui avoir donné l'occasion de se faire entendre.

Le président de l'ICA,



Jacques Tremblay

jacques.tremblay@cia-ica.ca