

Le 25 septembre 2015

Cadre réglementaire pour les RRI à prestations cibles  
Unité des initiatives en matière de régimes de retraite  
Direction des politiques des régimes de retraite  
Ministère des Finances  
7 Queen's Park Crescent  
7<sup>e</sup> étage, Édifice Frost Sud  
Toronto (Ontario) M7A 1Y7

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. L'ICA établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance et de discipline des actuaires qualifiés. Tous les membres doivent se conformer aux normes de pratique de la profession et adhérer au premier principe directeur, qui consiste à faire passer l'intérêt public avant les besoins de la profession et de ses membres. En outre, l'ICA émet des conseils à l'appui des normes que le Conseil des normes actuarielles produit et que doivent appliquer les actuaires exerçant au Canada.

L'ICA tient à faire part des commentaires suivants à propos du document diffusé en juillet 2015 et intitulé *Réforme de la réglementation des régimes de retraite interentreprises (RRI) à prestations cibles*. Nous constatons que plusieurs questions portent sur des enjeux administratifs et de réglementation. Cependant, pour limiter le champ de nos commentaires, nous avons choisi de ne répondre qu'à des questions sélectes en lien avec l'actuariat.

Les exigences et les mécanismes de ces types de régimes sont très différents de ceux des régimes de retraite à employeur unique et ces nouvelles dispositions législatives, qui devraient traiter de ces différences, sont très importantes. Il est donc essentiel que la version finale du cadre encourage l'instauration et le maintien de ces régimes. À cette fin, le cadre mis en œuvre devrait être rigoureux en théorie, mais demeurer pratique à instaurer. Ces régimes ne sont pas « universels »; les règles ne devraient donc pas être trop normatives et devraient laisser suffisamment de latitude au conseil des fiduciaires. Un simple régime de réglementation ne permettra pas d'atteindre ces objectifs.

Dernièrement, l'ICA a publié le rapport d'un groupe de travail sur les régimes à prestations cibles (<http://www.cia-ica.ca/docs/default-source/2015/215043f.pdf>) dans lequel il est suggéré qu'il faudrait envisager, dans la réglementation, une variété plus large (et non plus étroite) de conceptions de régimes à prestations cibles, y compris des régimes qui rajustent plus souvent les prestations à la hausse ou à la baisse, et il faudrait également commencer par un modèle à cotisations déterminées (CD) plutôt qu'un modèle à prestations déterminées. On insisterait

ainsi moins sur la sécurité des prestations et davantage sur la gouvernance, la divulgation et la communication, veillant du coup à ce que les parties prenantes comprennent les risques qui pèsent sur les régimes, à ce que les efforts de gestion des risques soient conformes aux seuils de tolérance aux risques exprimés par les parties prenantes et à ce que les régimes soient en mesure de livrer les prestations communiquées aux participants, à court et à long termes, sous réserve des risques précisés.

Le document de consultation suppose que la réglementation devrait mettre l'accent sur la sécurité des prestations, ce qui a tendance à faire baisser celles-ci, spécialement dans un régime à cotisations fixes. À notre avis, c'est pour cette raison que le nombre de régimes à employeur unique a diminué et nous ne croyons pas qu'il faudrait que la même chose se produise pour les RRI. Nous tenons aussi à souligner qu'il sera difficile d'appliquer des règles simples, compte tenu de la très grande diversité des types de RRI agréés dans cette province.

*1.1. Comment la PPED d'un régime doit-elle être calculée? Quels aspects du régime (p. ex. l'échéance du régime et les données démographiques) doivent servir à déterminer sa PPED, et combien de poids doit être attribué à chaque facteur?*

Le concept de la provision pour écarts défavorables (PPED) ne devrait s'appliquer qu'à la suffisance des cotisations. Cependant, nous soulignons qu'un certain nombre de variables influent sur la PPED, comme l'industrie, l'échéance du régime, la taille du régime, le degré de syndicalisation, la conjoncture économique, la composition de l'actif, le non-appariement de l'actif et du passif, et bien d'autres. Elles sont trop nombreuses pour une seule formule. La PPED devrait tenir compte des risques propres au régime.

Cela étant dit, si la PPED a pour objet de réduire au minimum le déficit de provisionnement sur un horizon relativement court (p. ex., entre un et trois ans), la structure de l'actif du régime est donc un paramètre de risque clé à prendre en compte, car elle générera la plus grande volatilité du ratio de provisionnement. Cet aspect devrait être le plus important si les règles sont conçues pour être simples. Sur des horizons plus longs, l'échéance du régime et les risques démographiques deviennent tout aussi importants.

Dans le rapport de l'ICA, il est proposé d'avoir recours à une formule simple comme celle appliquée en Alberta, avec des régimes ayant l'option de déterminer leur propre PPED par l'intermédiaire de la modélisation stochastique.

*1.2. À quelle fréquence les RRI à prestations cibles doivent-ils prévoir déposer un rapport d'évaluation? Pour les RRI à prestations cibles bien capitalisés, l'évaluation triennale offre-t-elle assez d'information aux participants?*

Idéalement, il faudrait déposer des rapports annuels à titre de politique de bonne gouvernance, mais il ne serait pas nécessaire immédiatement de prendre des mesures pour réduire les prestations si le test de suffisance des cotisations n'est pas concluant. L'exigence de préparer des évaluations annuelles permettra de surveiller la position de capitalisation du régime et de prendre des mesures si le déficit persiste.

Les fiduciaires seraient ainsi encouragés à adopter une approche proactive plutôt que réactive pour régler les problèmes de provisionnement du régime. Conformément aux règles en

vigueur, bien souvent, les régimes préparent des évaluations aux trois ans, puis, en cas de déficit des cotisations, ils sont obligés de prendre des décisions réactives pour régler le problème. Si on disposait de plus de temps, on pourrait trouver de meilleures solutions pour le régime et pour les participants. Si le but consiste à protéger les participants, le fait d'instaurer un changement qui en fin de compte revient quelques années plus tard n'est pas dans le meilleur intérêt de ceux-ci. Le rapport de l'ICA appuie l'idée des évaluations annuelles avec l'option de prendre une mesure partielle ou reportée. Nous signalons également que le Québec exige des évaluations annuelles.

Un inconvénient possible, c'est que la préparation d'une évaluation par année sera dispendieuse pour tous les régimes, et encore plus pour ceux de plus petite taille. Les promoteurs des régimes devront collaborer avec leurs actuaires pour contrôler les coûts des évaluations annuelles.

*1.3. Quelles limites doit-il y avoir à l'utilisation de l'actif excédentaire? Est-ce qu'un certain ordre de priorité doit être établi pour l'utilisation de l'actif excédentaire (p. ex. devoir résilier une réduction de cotisations antérieure avant d'autoriser une majoration des prestations ou une exonération de cotisation)?*

Il y a trop de circonstances différentes dont il faudrait tenir compte à ce chapitre. Ces limites ne devraient donc pas être établies dans la réglementation, mais bien déterminées au cas par cas selon le régime. Une approche normative n'est pas recommandée.

*1.4. Un régime doit-il prévoir le maintien d'un fonds de réserve plus élevé que sa PPED après une majoration des prestations?*

Comme nous l'avons déjà mentionné, la PPED ne devrait habituellement pas être prescrite. Il sera déjà difficile de majorer les prestations et la probabilité de les majorer diminuera si on exige qu'il y ait toujours un fonds de réserve en excédent de la PPED. Une inéquité intergénérationnelle en découle.

*1.5. Si les employés cotisent au régime, celui-ci doit-il prévoir que les participants bénéficient, comme l'employeur, de l'exonération de cotisation?*

L'exonération de cotisation ne devrait pas s'appliquer aux RRI. Dans un RRI à prestations cibles, aucun risque négatif ne pèse sur l'employeur; la raison pour laquelle il devrait profiter des avantages n'est donc pas évidente.

*1.6. Devrait-on examiner d'autres règles de provisionnement pour faire en sorte que les régimes soient dotés d'un fonds de réserve qui permette de réduire le risque de réduction des prestations?*

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, l'accent mis sur la sécurité des prestations a habituellement eu pour effet de réduire les prestations et a contribué à la diminution du nombre de régimes à prestations déterminées au Canada. Pour cette raison, nous conseillons de ne pas adopter la même approche avec les RRI. La constitution de fonds de réserve substantiels découragera la création de ce genre de régimes. Pour tenir compte de la sécurité des prestations, il serait plus avantageux d'établir une PPED reflétant adéquatement les risques

propres au régime plutôt que d'avoir recours à de multiples niveaux de règles de provisionnement simplifiées qui ne tiennent pas compte de ces risques.

*1.11. Le montant forfaitaire versé à une personne aux termes d'un RRI à prestations cibles devrait-il être calculé à l'aide de la norme de l'ICA relative à la valeur capitalisée ou être fondé sur les hypothèses à long terme du régime? Le montant forfaitaire devrait-il être réduit pour tenir compte du ratio de la capitalisation du régime, et dans l'affirmative, comment faudrait-il procéder?*

Nous sommes d'accord avec l'utilisation d'hypothèses sur base de continuité et sommes d'avis que les valeurs de transfert devraient refléter le niveau de capitalisation du régime. Le rapport de l'ICA explique ces deux concepts et les appuie.

*1.12. Étant donné qu'une personne n'aurait droit, aux termes d'un RRI à prestations cibles, qu'au montant forfaitaire capitalisé, déterminé en fonction de la position de capitalisation de son régime au moment de la cessation de sa participation, les administrateurs de RRI à prestations cibles devraient-ils être tenus de faire périodiquement le point sur la position de capitalisation du régime (p. ex. tous les trois mois) pour que le montant capitalisé qui est transféré reflète davantage la position de capitalisation du régime au moment du transfert?*

Des mises à jour annuelles suffiraient, puisque les hypothèses actuarielles sur base de continuité et les ratios de provisionnement seront beaucoup moins volatils que les hypothèses de capitalisation de solvabilité et les ratios de provisionnement. Cependant, les régimes devraient pouvoir mettre les hypothèses à jour plus souvent qu'une fois l'an s'ils choisissent de le faire. Ce sera pertinent pour les régimes dont la composition des actifs à revenu fixe est fortement pondérée.

*1.14. Comment doit-on déterminer le montant des droits des membres au moment de la liquidation d'un RRI à prestations cibles?*

Ce n'est habituellement pas une question de nature actuarielle. Il est cependant mentionné dans le rapport de l'ICA qu'avec des bases d'évaluation différentes, les prestations seront réparties un peu différemment et qu'il faut donc établir, en termes généraux et au préalable, la base d'évaluation à utiliser pour déterminer les droits à la liquidation afin d'éviter les surprises et les conflits au moment de la liquidation.

*1.17. Quelles règles, si tant est qu'il y en ait, sont nécessaires à l'encadrement des hypothèses actuarielles?*

Les règles ne devraient pas être prises en compte dans la législation. La conformité aux normes actuarielles en vigueur devrait suffire. Si le gouvernement estime que d'autres aspects ne sont pas abordés dans les conseils existants, il devrait alors collaborer avec l'ICA et(ou) le Conseil des normes actuarielles pour préparer des conseils pertinents.

*1.18. Si les administrateurs de RRI à prestations cibles se fondent sur une hypothèse prévoyant un taux d'intérêt inférieur à leur meilleure estimation compte tenu d'une provision de détérioration éventuelle des résultats, cela aura-t-il une incidence sur le calcul de la PPEP du régime?*

Les PPED et les marges doivent être appliquées ensemble de sorte que toute forme de prudence soit appliquée globalement. Le rapport de l'ICA indique explicitement que le lien entre le taux d'actualisation et l'importance de la PPED dans la réglementation de l'Alberta est une caractéristique positive.

*1.19. Dans quelles circonstances l'organisme de réglementation pourrait-il exiger que le conseil de fiduciaires d'un RRI à prestations cibles qu'il prépare un nouveau rapport d'évaluation s'il considère que ses hypothèses sont inadéquates?*

À notre avis, le pouvoir dont jouit actuellement la Commission des services financiers de l'Ontario est insuffisant.

*2.7. La simulation de crise en ce qui a trait aux RRI à prestations cibles devrait-elle être obligatoire? Dans quelles circonstances (p. ex., rendement des placements) la législation devrait-elle rendre obligatoire la simulation de crise?*

Nous sommes d'accord avec l'idée d'encourager la simulation de crise, car elle aide à comprendre le régime et les risques qui pèsent sur celui-ci. Les rendements des placements ont, de toute évidence, l'impact le plus grand, mais l'échéance du régime et les données démographiques peuvent être utiles à des fins de planification.

*2.8. Si elle est obligatoire, à quelle fréquence les RRI à prestations cibles devraient-ils recourir à la simulation de crise?*

À notre avis, la fréquence adéquate serait au plus aux trois à cinq ans, sauf si les circonstances ont beaucoup changé entre-temps (par exemple, importantes modifications apportées à la politique en matière de placements). Si la fréquence des rapports d'évaluation est en fin de compte établie aux trois ans, il faudrait alors exécuter une simulation à chaque évaluation afin que le conseil de fiduciaires ait en main l'analyse nécessaire pour l'aider à surveiller le provisionnement du régime entre les évaluations.

*2.9. Au besoin, la législation devrait-elle préciser quels régimes devraient utiliser le modèle déterministe et quels régimes devraient utiliser le modèle stochastique?*

Ces simulations ne devraient pas être prescrites, puisqu'il y a beaucoup trop de variabilité d'un régime à l'autre. C'est le conseil des fiduciaires, en consultation avec l'actuaire du régime, qui devrait décider de la méthode à utiliser. Des coûts appréciables seront associés à la modélisation stochastique et les régimes de petite taille pourraient ne pas être en mesure de l'exécuter. La simulation déterministe pourrait suffire pour évaluer les niveaux des risques de ces régimes, en raison de leur taille.

*2.10. De quelle façon les RRI à prestations cibles devraient-ils être tenus d'utiliser les renseignements fournis par la simulation de crise? Par exemple, la législation devrait-elle préciser les mesures que devrait prendre un régime pour régler les problèmes décelés lors d'une simulation de crise?*

L'ICA estime qu'il ne faut pas le prescrire dans la législation. Nous tenons à souligner que l'ICA, dans son rapport (annexe B), mentionne l'expérience du Danemark et le système d'alerte mis en place dans ce pays au début des années 2000. Pour résumer, tous les régimes devaient exécuter une série de simulations de crise et l'organisme de réglementation attribuait aux

régimes un code vert, jaune ou rouge. Grâce à ce système d'alerte, l'organisme de réglementation pouvait ainsi utiliser efficacement ses ressources pour déterminer les régimes à risque élevé. Plutôt que de prescrire des solutions précises, l'organisme de réglementation amorçait avec les régimes auxquels des codes rouge et jaune avaient été attribués un dialogue pour dresser un plan d'action. Cette façon de procéder laissait de la latitude aux régimes tout en favorisant une culture d'autoévaluation et d'autogestion des risques. Un modèle semblable pourrait fonctionner en Ontario.

*2.21. La législation devrait-elle préciser un ordre de priorité en ce qui concerne la réduction des prestations aux termes d'un RRI à prestations cibles pour gérer certaines préoccupations, notamment la question de l'équité intergénérationnelle?*

Ce point ne devrait pas être précisé dans la réglementation. Il y a probablement beaucoup trop de scénarios différents à prendre en compte dans un seul barème de priorité. C'est au conseil de fiduciaires que la priorisation devrait être confiée.

### **Conclusion**

Les régimes à prestations cibles présentent de nouvelles approches pour gérer les risques des RRI et d'autres régimes à prestations déterminées. Nous espérons que le contexte de la réglementation de ces régimes incitera les promoteurs à penser que les régimes à prestations cibles représentent un concept efficace doté de caractéristiques qui allient les points forts des régimes à prestations déterminées et des régimes à cotisations déterminées.

L'Institut canadien des actuaires espère que ces commentaires vous seront utiles. Je vous invite à communiquer avec moi si vous avez des questions ou si vous avez besoin de précisions.

Le président de l'ICA,



Robert H. Stapleford