

Le 30 septembre 2016

Examen de la capitalisation du déficit de solvabilité
Unité des initiatives en matière de régimes retraite
Direction des politiques des régimes de retraite
Ministère des Finances
7 Queen's Park Crescent
5^e étage, Édifice Frost Sud
Toronto (Ontario) M7A 1Y7

Objet : Document de consultation intitulé *Examen du cadre de capitalisation du déficit de solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées de l'Ontario*

Nous croyons comprendre que votre ministère cherche à obtenir le point de vue des parties intéressées sur la meilleure façon de revoir le cadre de capitalisation des régimes à prestations déterminées (PD) en Ontario, y compris certaines questions relatives à la solvabilité et au resserrement des exigences de capitalisation selon l'approche de continuité. C'est en réponse à cette demande que nous avons préparé le mémoire ci-joint, qui fait spécifiquement référence aux nombreuses options citées dans le document de consultation.

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est conscient du fait que la grande quantité de paiements spéciaux de solvabilité que les promoteurs de régimes ont eu à faire, ces 10 dernières années, a été déterminante dans la fermeture ou la modification d'un certain nombre de régimes PD. Bien que la capitalisation selon l'approche de solvabilité aide à protéger les participants contre les employeurs en faillite, le nombre de mesures d'allègement de la capitalisation qui ont été adoptées au cours des dix dernières années suffit à démontrer la nécessité de réviser la réglementation. Le Canada est peut-être le seul pays à avoir imposé des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité, et cette initiative s'est avérée trop coûteuse pour certains promoteurs de régimes. L'ICA est d'avis que les régimes de type PD sont le meilleur moyen de procurer un revenu de retraite sûr et prévisible. Afin de prévenir le déclin des régimes PD, voire favoriser leur essor, l'ICA supporterait la décision du gouvernement de l'Ontario de réformer le régime de capitalisation en remplaçant le cadre de capitalisation du déficit de solvabilité par un resserrement des exigences de capitalisation selon l'approche de continuité, pourvu que celles-ci incluent des provisions pour écarts défavorables (PED) adéquates, prévues par règlement. Ce mémoire cite les avantages et les inconvénients d'opter pour cette décision.

En ce qui concerne les prestations de cessation d'emploi, l'ICA reconnaît que les responsables politiques du gouvernement de l'Ontario sont chargés d'établir des prestations minimales, et l'ICA accepterait une réduction de la prestation minimale actuelle. À noter que l'ICA procède actuellement à une révision de ses normes sur la valeur actualisée.

Ce mémoire aborde aussi d'autres points importants, à savoir l'achat de rentes et la modification du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR).

Nous vous remercions de bien vouloir prendre connaissance de notre mémoire. Pour toute question, n'hésitez pas à communiquer avec Joseph Gabriel, actuaire membre du personnel, éducation, en composant le 613-236-8196, poste 150, ou en écrivant à joseph.gabriel@cia-ica.ca.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'Institut canadien des actuaires,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "David Dickson".

David R. Dickson, FICA

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires, produit en réponse au document de consultation du gouvernement de l'Ontario portant sur la révision du cadre de capitalisation du déficit de solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées

Remarques préliminaires

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national et la voix de la profession actuarielle au Canada. L'Institut est dévoué à servir le public par la prestation de services et de conseils actuariels de la plus haute qualité, laquelle est assurée par les plus de 5 200 membres qui forment la profession. En fait, l'Institut fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres.

Nous sommes heureux de vous offrir les commentaires suivants qui portent sur les dispositions évoquées dans votre document de consultation. Pour faciliter les choses, nous avons suivi l'ordre dans lequel celles-ci figuraient dans votre document. Cela dit, la possibilité d'éliminer les règles actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité (approche B) pendant l'existence d'un régime représente pour nous la disposition la plus importante.

La perception actuelle est qu'il est difficile d'assurer la capitalisation des régimes PD selon l'approche de solvabilité en raison de l'utilisation du scénario du pire (liquidation du régime avec prestations optimales), particulièrement dans un contexte de faiblesse des taux d'intérêt, et du fait de la courte période d'amortissement des déficits de solvabilité. Ces effets entraînent souvent une hausse et une variabilité des cotisations et sont considérés non viables par un grand nombre de promoteurs de régimes. En outre, de nombreux régimes sont déjà exemptés de l'application des règles de solvabilité, et des mesures d'allègement de la capitalisation ont été mises en œuvre à plus d'une reprise au cours des 10 dernières années. Par conséquent, le traitement des régimes de retraite est incohérent, ce qui a entraîné la conclusion à savoir que les règles de capitalisation actuelles ne convenaient pas au financement des prestations promises par les régimes PD traditionnels.

L'approche de solvabilité donne une mesure de la sécurité des prestations à une date précise, en cas de liquidation du régime (en ne tenant pas compte des exclusions, telles que l'indexation future des prestations dans le cadre des évaluations de solvabilité). Or, un processus qui élimine la capitalisation du déficit de solvabilité peut entraîner, au bout du compte, une détérioration de la solvabilité, quelle que soit la situation financière du régime selon l'approche de continuité. Il faut donc comprendre que, avec le resserrement de la capitalisation selon l'approche de continuité et l'élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité (soit l'approche B), le risque d'enregistrer un déficit et le risque que ces déficits soient importants seront plus élevés, pour la plupart des régimes, au moment de leur liquidation, ce qui augmentera le risque d'une réduction des prestations lorsque le promoteur est insolvable.

Considérations relatives à l'élimination des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité

Les arguments suivants plaident en faveur de l'élimination des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité :

- Bien que la capitalisation du déficit de solvabilité ait servi à augmenter la quantité d'actifs affectés au financement des régimes PD, la nécessité d'adopter à répétition des mesures d'allègement au cours des 10 dernières années indique que le régime a besoin d'être revu en profondeur.
- Malgré les mécanismes de lissage en place, ces exigences se sont traduites par une variabilité excessive des cotisations, car elles sont fonction des taux d'intérêt du marché.
- Les exigences sont procycliques et exigent des promoteurs de régimes qu'ils relèvent les cotisations après que les faibles résultats aient déjà affecté le régime, et à un moment où ils n'ont probablement pas les moyens de verser les cotisations, plutôt que de constituer une réserve avant la matérialisation de l'impact des faibles résultats.
- Pour certains promoteurs, les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité et le niveau et la variabilité des cotisations qu'elles entraînent sont difficiles à prévoir et à gérer et servent de motivation pour clore le régime ou le transformer en régime à cotisations déterminées.
- Ces exigences reposent sur l'hypothèse de la cessation du régime. Or, la fermeture de régimes sous-capitalisés par des employeurs insolubles est un fait rare qui ne préoccupe pas au plus haut point les promoteurs.
- Elles reposent aussi sur l'hypothèse que les parties prenantes sont prêtes à payer le prix pour assurer la pleine sécurité des prestations. Or, nombre d'acteurs ne sont pas prêts à accepter de payer ce prix exorbitant.
- Le Canada est peut-être le seul pays qui emploie de telles mesures porteuses de variabilité qui produisent des cotisations nettement supérieures à celles observées dans d'autres pays. Par exemple, aux États-Unis, les cotisations sont inférieures et moins volatiles.
- Qui plus est, en Ontario, à la différence de la plupart des autres provinces, le passif de solvabilité doit inclure la valeur des subventions pour retraite anticipée en cas de liquidation du régime, même si les participants peuvent ne pas quitter par anticipation le marché du travail (cf. les droits d'acquisition réputée).

Les arguments suivants plaident en faveur du maintien des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité :

- Les participants sont mieux protégés si les cotisations sont faites sur cette base. De plus, les participants doivent être informés de la situation du régime en cas de liquidation, afin d'être conscients du risque.
- Les inquiétudes des promoteurs peuvent être contenues, en partie, par les moyens suivants :
 - Allègement temporaire supplémentaire durant les conjonctures économiques défavorables;
 - Allongement de la période d'amortissement afin de réduire le niveau et la variabilité des cotisations;

- Mise en place d'un compte de réserve de solvabilité permettant le remboursement des cotisations excédentaires de solvabilité.
- En l'absence d'exigences de capitalisation de la solvabilité, le FGPR serait plus menacé et les primes plus élevées.

Vous trouverez ci-après nos commentaires au sujet du document de consultation.

Approche A – Règles de capitalisation du déficit de solvabilité modifiées

Cette approche comporte sept options, dont certaines pourraient être regroupées au sein d'un régime réformé de capitalisation du déficit de solvabilité.

Option 1 : Ratios de solvabilité moyens

Cette option reflète les dispositions du régime fédéral de capitalisation du déficit de solvabilité, en déterminant les déficits au moyen d'un ratio de solvabilité moyen sur trois ans et en procédant à un amortissement « nouveau départ » sur cinq ans, sans intérêts.

Avant les modifications du régime fédéral, en 2010, il était permis de lisser les actifs pour évaluer la solvabilité, mais pas de lisser les taux d'actualisation correspondants. Le gouvernement de l'Ontario exige actuellement que cela soit fait ensemble, si l'on opte pour le lissage. Nous ne voyons aucune raison fondamentale d'abandonner l'approche actuelle de l'Ontario (si l'objectif est toujours de capitaliser entièrement le déficit de solvabilité) au profit de l'approche fédérale. Cela dit, nous reconnaissons, tel qu'il est dit dans le document, qu'il y aurait plus de transparence si tous les régimes suivaient la même méthode et nous faisons aussi remarquer que le calcul de la moyenne, de la façon fédérale, est peut-être moins complexe et plus transparent que la méthode de lissage actuellement en application en Ontario.

De plus, ce changement à lui seul ne suffirait pas à permettre le degré de changement requis, et si l'objectif de capitalisation du déficit de solvabilité était abaissé (comme le prévoit l'option 4), il ne serait plus possible de lisser les résultats sur quelque base que ce soit.

L'amortissement « nouveau départ » sur cinq ans, comme le prévoit le régime fédéral, est similaire aux propositions de l'option 3, évoquées ci-après.

Option 2 : Période d'amortissement prolongée

Il est proposé, dans le document, d'amortir les déficits de solvabilité sur une période maximale de 10 ans, en remplacement de la période actuelle de cinq ans, qui pousse les cotisations à la hausse et les rend volatiles. Cette proposition représente un certain compromis entre la sécurité et l'abordabilité, car elle entraînerait une réduction significative des cotisations, sans pour autant résoudre le problème de base engendré par la variabilité de la solvabilité.

Option 3 : Consolidation des déficits de solvabilité

La consolidation de tous les déficits passés à chaque date d'évaluation est effectivement l'approche adoptée par le régime fédéral de solvabilité et, comme l'option 2, servirait à allonger la période d'amortissement des déficits de solvabilité. Cela étant, et compte tenu des avantages de la simplification évoqués dans le document, l'ICA appuierait cette approche, si la période

était choisie de façon que l'on puisse atteindre le niveau de capitalisation souhaité dans un délai raisonnable.

Le régime actuel, selon lequel les gains ne peuvent servir qu'à raccourcir la période d'amortissement, et les pertes, à ajouter une nouvelle tranche de cotisations, peut être source de variabilité en faisant augmenter les cotisations à court terme si la performance du régime alterne entre gains et pertes.

Option 4 : Capitalisation d'un pourcentage du passif de solvabilité

La profession actuarielle a élaboré des normes de pratique pour déterminer la base des évaluations de liquidation. Si le gouvernement prenait la décision d'établir comme cible minimale un taux de capitalisation du déficit de solvabilité inférieur à 100 %, l'ICA pourrait appuyer l'adoption d'un ratio de solvabilité cible de 80 %, qui représente un compromis raisonnable entre la sécurité et l'abordabilité.

Vu que le FGPR pourrait jouer un rôle accru dans l'atténuation de la diminution de la sécurité des prestations associée à cette option, nous vous prions de vous reporter plus loin à nos commentaires concernant le FGPR.

Option 5 : Capitalisation du déficit de solvabilité uniquement pour certaines prestations

En ce qui concerne les diverses options présentées dans le document, il semble plus logique d'exiger la capitalisation du déficit de solvabilité à l'égard des prestations de retraite de base (qui doivent sans doute bénéficier d'une plus grande sécurité), mais non à l'égard des autres prestations comme les prestations de retraite anticipée, plutôt que ce soit l'inverse. Toutefois, nous considérons cette option comme étant problématique, en raison du fait que la complexité additionnelle se traduirait par moins de transparence pour les parties prenantes, et du fait que cette option ne permettrait guère aux régimes qui n'offrent pas de garanties accessoires généreuses de bénéficier d'un allègement. Il y a aussi la question de savoir si les prestations de retraite anticipée pour les participants retraités devraient être traitées de la même manière que pour les participants actifs.

Option 6 : Comptes de réserve de solvabilité

Nous tenons à accentuer le fait que l'ICA appuie fortement le concept de compte de réserve de solvabilité (CRS) selon les approches A et B du document de consultation. Les CRS devraient être mis en place qu'il importe si le gouvernement décide de maintenir ou d'éliminer les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité – comme nous le notons plus loin, nous croyons que ce concept doit être étendu à l'exigence de capitalisation selon l'approche de continuité, mais sous un différent nom.

L'ICA prône depuis longtemps la mise en place des CRS, que ce soit par la constitution de comptes distincts ou au sein même du régime de retraite, par exemple, comme au Québec par le biais de la « clause banquier ». Vu que le traitement asymétrique des excédents représente un problème pour la viabilité à long terme des régimes PD, nous sommes conscients que le fait de permettre aux employeurs de puiser dans les excédents constituerait pour eux un avantage.

Les promoteurs de régimes se disent très inquiets d'avoir à effectuer de gros paiements de solvabilité, surtout dans le contexte actuel caractérisé par la faiblesse des taux d'intérêt. Une

hausse importante des taux d'intérêt pourrait à elle seule éliminer les déficits de solvabilité actuels. Selon ce scénario, ces paiements de solvabilité ne feraient qu'engendrer un excédent. Souvent, l'utilisation de l'excédent est une question litigieuse; de plus, à la liquidation d'un régime, l'excédent fait souvent l'objet de poursuites.

L'ICA a suggéré d'accumuler ces paiements dans un compte spécial, qui seront remboursés à l'entité qui les a effectués si toutes les prestations constituées sont entièrement garanties. Plus particulièrement, à la liquidation du régime, si toutes les prestations accumulées ont été réglées, la partie du restant de l'excédent correspondant à ces paiements pourrait être remboursée.

Ce compte spécial devrait être utilisé aussi selon l'approche B, et les cotisations pour financer le déficit selon l'approche de continuité et la provision pour écarts défavorables s'accumuleraient dans le compte, sous un différent nom, et seraient remboursées lorsque les prestations constituées sont capitalisées selon le taux cible prévu par règlement.

Cela pourrait aussi inciter les promoteurs à verser des cotisations supérieures au minimum requis et à mieux capitaliser les régimes de retraite. Ces cotisations excédentaires seraient déposées dans le compte.

Nous faisons remarquer que les organismes de réglementation des provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec (en ce qui concerne les paiements de solvabilité et les paiements selon l'approche de continuité) ont adopté les CRS comme options de financement pour les promoteurs de régimes.

Option 7 : Lettres de crédit

L'ICA appuie l'utilisation de lettres de crédit et ne voit pas de raison d'imposer une basse limite à leur utilisation, compte tenu de la grande qualité de ces instruments. Le choix du seuil autorisé appartient toujours au gouvernement, car 15 % ou toute autre limite n'est pas le résultat d'une analyse actuarielle.

Le marché trouvera une limite naturelle, car les banques n'offriront pas de lettres de crédit et les promoteurs n'en achèteront pas plus qu'il n'en faut (car elles coûtent cher et réduisent la capacité des promoteurs d'obtenir des marges de crédit à d'autres fins). Nous faisons remarquer que l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Manitoba n'imposent pas pareille limite.

Les lettres de crédit existantes devraient être prises en compte intégralement dans la valeur de l'actif, selon l'approche de continuité et selon l'approche de solvabilité, car elles seraient entièrement disponibles pour financer les prestations à verser en cas de défaut du promoteur.

Autres commentaires

Pour conclure, en ce qui concerne l'approche A, si l'Ontario décidait de maintenir la capitalisation du déficit de solvabilité, l'organisme de réglementation devrait permettre aux actuaires d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation de la méthode de règlement optionnelle.

Approche B – Éliminer les règles actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité et renforcer la capitalisation selon l’approche de continuité

L’ICA appuie l’idée de renforcer la capitalisation selon l’approche de continuité si les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité sont éliminées.

Nous notons que le FGPR pourrait jouer un rôle accru dans l’atténuation de la diminution de la sécurité des prestations associée à cette approche; veuillez donc vous reporter plus loin à nos commentaires concernant le FGPR.

Option 1 : Exiger un coussin de capitalisation (provision pour écarts défavorables (PED))

L’inclusion d’une nouvelle PED dans les évaluations de continuité futures est un bon moyen de prendre en compte les risques considérés. La PED devrait refléter les risques en étant fonction du degré de non-appariement de l’actif et du passif, et d’autres facteurs éventuellement. L’ICA effectue actuellement une étude afin d’actualiser les résultats d’une étude de 2013 intitulée [Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées](#) et il est prêt à vous conseiller pour fixer des PED applicables aux régimes en Ontario.

Au Québec, les nouvelles règles ont pour but de refléter l’option 1, mais d’une manière simplifiée qui prévoit l’utilisation d’une grille relativement simple à deux dimensions. Nous sommes d’avis que cette grille est un pas dans la bonne direction et nous espérons que cette approche sera perfectionnée dans un avenir rapproché. D’autres ont suggéré la possibilité de déterminer une PED par référence à l’hypothèse du taux d’intérêt utilisé dans l’évaluation, mais cette façon de faire n’est pas la meilleure, car elle ne tient pas dûment compte du degré de non-appariement de l’actif et du passif. Les suggestions appuyant la prise en compte de certaines dispositions du régime ou de la santé financière du promoteur sont peut-être pertinentes lorsqu’il s’agit d’évaluer certains risques, mais nous les considérons trop difficiles à mettre en pratique. La nouvelle approche du Québec tient compte d’autres facteurs comme le degré de maturité du régime et les données démographiques de ses participants. La suggestion de tenir compte du niveau de PED capitalisée pour déterminer la possibilité d’utiliser l’excédent est valable, tout comme l’est la proposition de tenir compte du niveau de PED capitalisée pour déterminer la fréquence des évaluations.

Pour résumer, nous appuyons, comme le veut le document, l’idée d’exiger une PED, si les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité sont éliminées. L’ICA n’est pas favorable à l’élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité sans l’inclusion d’une PED, et le choix de la PED ne devrait pas être laissé à l’entière discrétion de l’actuaire ou de l’administrateur du régime, mais plutôt être prévu par la loi ou par règlement.

Option 2 : Période d’amortissement plus courte

Le document propose une période plus courte que celle précédente, de 15 ans, pour amortir les déficits de capitalisation. Bien que le choix d’une période de 15 ans ou d’une autre période fixe ne repose sur aucun principe actuariel – si ce n’est peut-être que cette période coïncide avec la durée moyenne résiduelle d’activité prévue des salariés d’un groupe – l’ICA considère qu’une période de 15 ans constitue un compromis raisonnable entre abordabilité, stabilité et sécurité.

Si la capitalisation du déficit de solvabilité devait être éliminée, nous réaffirmons qu'une période d'amortissement de 15 ans devrait s'appliquer, avec une PED.

L'un des principaux objectifs de la capitalisation d'un régime type est de stabiliser les obligations de cotisation. Le fait de permettre à un régime de capitaliser sur 15 ans les obligations qui ne sont pas capitalisées selon l'approche de continuité est important pour la réalisation de cet objectif et ne l'est pas moins en l'absence de la capitalisation du déficit de solvabilité. Il semble n'y avoir pas de solide fondement actuariel sur lequel baser un raccourcissement de la période d'amortissement.

D'ailleurs, la période maximale d'amortissement de 15 ans est une exigence minimale, ce qui veut dire que, selon les besoins d'un régime particulier – et la conciliation des objectifs de sa capitalisation (adéquation, abordabilité, sécurité, stabilité et équité) –, on peut capitaliser les déficits sur n'importe quelle période à partir du présent jusqu'à 15 ans, au maximum, donnant ainsi au promoteur du régime une marge de manœuvre en lui accordant un délai maximal de 15 ans et favorisant ainsi la stabilité des obligations de cotisation. Le fait de raccourcir la période permise d'amortissement ne ferait que restreindre la marge de manœuvre du promoteur et la capacité des parties prenantes de décider de la priorité relative des principaux objectifs de capitalisation.

Option 3 : Restrictions sur les hypothèses de rendement du capital investi

L'ICA comprend les raisons qui motivent le gouvernement de l'Ontario à vouloir exercer un contrôle réglementaire sur le choix des hypothèses actuarielles. La suggestion de fixer un taux d'intérêt hypothétique maximal serait acceptable, à condition que celui-ci puisse être ajusté pour tenir compte de la politique d'investissement de chaque régime, ce qui serait compatible avec la suggestion précédente voulant qu'une PED tienne compte du degré de non-appariement de l'actif et du passif et d'autres facteurs pertinents. La suggestion de s'en remettre aux règles comptables ne semble pas appropriée parce que celles-ci ne tiennent pas compte de la politique d'investissement.

Nous suggérons aussi de maintenir en place l'approche actuelle qui consiste à prendre en compte les estimations les plus probables de l'actuaire, sans obligation ou attente réglementaire voulant qu'une marge implicite intégrée au taux d'actualisation ou déduite de celui-ci soit prise en compte. Le moyen le plus direct et le plus approprié d'accomplir cet objectif consiste à prévoir par règlement des PED.

Les recommandations du rapport D'Amours qui limitent la prise en compte des primes de risque sur actions représentent un autre compromis possible, et nous encourageons le ministère à analyser cette approche.

Option 4 : Seuil de solvabilité nécessitant une capitalisation accrue

Le document propose que, si l'on renforce le cadre de capitalisation selon l'approche de continuité et qu'on élimine la capitalisation du déficit de solvabilité, la solvabilité pourrait continuer à jouer un rôle si l'on s'en servait pour déterminer si une capitalisation supplémentaire est nécessaire ou si le régime est autorisé à prendre des mesures qui affaibliraient sa position de capitalisation (par exemple, exiger une capitalisation supérieure ou

restreindre la bonification des prestations si la solvabilité du régime tombe en deçà d'un certain seuil). Cette approche sous-tend implicitement que, quelle que soit la méthode de capitalisation employée, il faut assurer un niveau précis de sécurité des prestations selon l'approche de solvabilité.

L'ICA insiste sur le fait que le niveau du seuil est bien le fruit d'une décision politique. Tout seuil inférieur à 100 % est un compromis de politique publique et ne repose pas sur des principes actuariels. Comme nous l'avons noté à l'option 4 de l'approche A, nous estimons qu'un taux de 80 % représente un compromis raisonnable entre sécurité et abordabilité. Toutefois, le fait d'exiger le versement d'une cotisation forfaitaire créerait un pic de cotisation potentiellement coûteux pour les promoteurs dans une conjoncture économique particulièrement difficile. C'est pourquoi le choix du seuil et les exigences de capitalisation qu'entraîne le dépassement de ce seuil doivent tenir compte de cette question. Nous faisons remarquer que cette approche fonctionnerait au mieux si elle était combinée à certains des déterminants de la solvabilité évoqués dans le document, sous l'approche A (p. ex., périodes d'amortissement allongées, lettres de crédit, CRS).

Option 5 : Bonification du FGPR

L'ICA comprend le bien-fondé d'avoir en place un mécanisme d'assurance pour les régimes de retraite qui permet de mutualiser le risque qu'assument les participants du fait que les employeurs dont le régime est sous-capitalisé puissent faire faillite. Si l'on veut assurer la pérennité du FGPR, il faudra que le gouvernement veille à ce que les primes payées soient fonction du risque des divers participants. Plutôt que de simplement augmenter les primes de façon généralisée, nous approuvons le point de vue du document de consultation, selon lequel il faudrait perfectionner le calcul des cotisations du FGPR si l'on veut en assurer la pérennité. La participation des actuaires au calcul de primes qui soient adéquates serait une bonne chose et l'ICA serait heureux de pouvoir donner un coup de main. Le rapport 2008 de la Commission d'experts en régimes de retraite, intitulé *Un juste équilibre*, renferme un certain nombre de recommandations visant à améliorer le FGPR qu'il serait bon de revoir dans les circonstances actuelles.

Mesures de réforme supplémentaires et complémentaires

Outre les approches A et B susmentionnées, le document de consultation expose un certain nombre de mesures qui contribueraient à équilibrer les réformes susceptibles de réduire la sécurité des prestations des bénéficiaires. Nos commentaires suivent.

Option 1 : Rapports d'évaluation annuels

Tout d'abord, en ce qui concerne la fréquence des évaluations, notez que l'ICA n'appuie pas le fait que l'administrateur puisse choisir arbitrairement, dans le courant de l'exercice du régime, la date d'évaluation qui permet de réduire au minimum les obligations de cotisation. Le choix d'une autre date d'évaluation serait acceptable s'il était basé sur la date d'un événement (tel que la scission du régime), mais pour ce qui est des évaluations périodiques, nous sommes d'avis que la date d'évaluation doit rester la même d'une période à l'autre.

Alors qu'un grand nombre de régimes de retraite de grande taille procèdent régulièrement à des évaluations annuelles, dont les rapports ne sont pas toujours transmis aux autorités, de nombreux régimes à employeur unique ne réalisent des évaluations que lorsqu'ils sont tenus de le faire. Le fait d'exiger une évaluation annuelle améliorerait la transparence et la sécurité des prestations. Bien que l'ICA croit qu'il est de bonne pratique de réaliser des évaluations annuelles, le gouvernement de l'Ontario doit mettre en balance les avantages qu'il y a à réaliser des évaluations annuelles et la charge de travail supplémentaire que celles-ci entraînent, surtout pour les petits et les moyens régimes. Il faut aussi tenir compte du fait que les promoteurs de régimes, y compris les participants dans le cas de régimes parrainés conjointement, ont naturellement besoin de temps pour mettre en application une hausse des taux de cotisation, si bien que la réalisation d'évaluations annuelles, sans forcément en transmettre les rapports aux autorités, est une approche raisonnable qui permet de contrôler la situation financière du régime, tout en laissant le temps aux promoteurs de préparer les changements à apporter aux cotisations ou aux prestations.

Si les objectifs sont la transparence et l'information complète, ils peuvent être accomplis par une extrapolation annuelle de la situation de capitalisation du régime au cours des années où il n'y a pas d'évaluation. Les plus gros régimes réalisent habituellement des évaluations annuelles, même s'ils n'en transmettent pas toujours le rapport aux autorités, tandis que, dans le cas des plus petits régimes, l'extrapolation actuarielle du passif permettrait de répondre à l'objectif d'information.

Nous faisons remarquer que l'appel à commentaires indique que certains régimes réalisent des évaluations annuelles, même si seules des évaluations triennales sont exigées, et que l'administrateur décide après coup s'il va déposer le rapport d'évaluation aux autorités. Bien que nous soyons conscients que les résultats transmis aux autorités puissent être biaisés du fait que l'administrateur peut décider de produire les résultats seulement lorsqu'ils sont favorables, cette façon de faire ne nous préoccupe pas outre mesure. Les régimes qui réalisent des évaluations plus souvent qu'ils ne sont tenus de le faire communiquent aux promoteurs une meilleure information et leur donnent plus de temps pour apporter les changements nécessaires.

Enfin, nous faisons remarquer que si la province de l'Ontario décidait d'éliminer les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité, elle devrait peut-être déterminer à nouveau si le seuil de déclenchement d'une évaluation annuelle de la situation de capitalisation devrait toujours être basé sur le ratio de solvabilité ou sur un ratio minimal de capitalisation selon l'approche de continuité. Elle pourrait décider de maintenir en place l'obligation de déposer tous les ans un rapport d'évaluation en fonction d'un seuil de solvabilité, si l'objectif était d'exiger la réalisation d'évaluations annuelles de la part des régimes qui accusent un large déficit de solvabilité. Comme autre solution, l'Ontario pourrait utiliser un ratio seuil de capitalisation selon l'approche de continuité comme élément déclencheur des évaluations annuelles.

Option 2 : Politiques écrites

Bien qu'il soit de bonne pratique d'avoir officiellement en place une politique de capitalisation et une politique de gouvernance et que nous appuyions cette pratique, nous ne croyons pas qu'il soit utile ou nécessaire de rendre leur existence obligatoire pour tous les régimes.

Il est très important que les régimes qui ne sont pas soumis à des règles de capitalisation très normatives adoptent une politique de capitalisation. Par exemple, les gros régimes conjoints qui sont actuellement dispensés de capitaliser le déficit de solvabilité ont généralement adopté officiellement une telle politique, et il est indispensable que ces régimes aient mis en place pareille politique, car ils disposent en la matière d'une grande discrétion.

Toutefois, lorsque la réglementation de la capitalisation est très normative, nous estimons qu'il ne serait pas utile d'exiger de tous les régimes qu'ils établissent une politique de capitalisation et la communiquent aux autorités. Un grand nombre de régimes à employeur unique vous diraient que leur politique de capitalisation consiste à verser à la caisse au moins la cotisation minimale requise.

Dans le même ordre d'idées, bien qu'il soit de bonne pratique d'avoir en place une politique de gouvernance, il n'est pas nécessaire de rendre son adoption obligatoire pour l'ensemble des régimes. Les régimes dont les structures de gouvernance et de décision sont complexes ont généralement adopté une politique de gouvernance; nous ne voyons pas la nécessité de déposer cette politique auprès de la Commission des services financiers de l'Ontario. Et quant aux nombreux régimes à employeur unique, le fait d'exiger qu'ils adoptent une politique de gouvernance en bonne et due forme ne donnera pas grand-chose de plus.

Option 3 : Valeurs de rachat (VR)

Le document de consultation évoque la possibilité de modifier le calcul des VR.

La profession actuarielle a établi des normes de pratique qui posent la VR comme étant la juste valeur d'une prestation de retraite, selon des principes économiques et financiers. La VR n'est pas le fruit d'un effort visant à ajuster la valeur pour tenir compte du risque inhérent à chaque régime de retraite. Notez que l'ICA et le Conseil des normes actuarielles ont entrepris un examen des normes sur les VR et que cet examen sera bientôt achevé et aboutira à de nouvelles normes régissant le calcul des VR.

La question de savoir combien un régime de retraite devrait verser aux participants dont l'emploi est terminé qui optent pour une indemnité forfaitaire est une question de politique publique. Les réponses sont diverses et comprennent, sans s'y limiter, les suivantes :

- La VR, telle qu'elle est actuellement définie;
- La VR, ajustée en fonction de la situation de capitalisation du régime;
- Une mesure liée à la réserve de capitalisation.

Le gouvernement envisage pour le moment d'offrir aux participants dont l'emploi est terminé la possibilité de toucher une somme forfaitaire qui pourrait être inférieure à la juste valeur. Si ces participants n'acceptent pas cette approche, il leur reste la possibilité d'opter pour une rente différée, mais elle ne serait pas entièrement capitalisée selon une approche de solvabilité, si la capitalisation du déficit de solvabilité était éliminée. Nous sommes d'avis que la décision d'autoriser une valeur réduite (au lieu de la VR) en est une de politique publique : la décision de verser une prestation inférieure à la somme déterminée conformément aux normes de l'ICA appartient au gouvernement. Nous croyons que la législation ne devrait pas intervenir, par modification ou par ajustement, dans le calcul de la VR; mais si, pour des raisons de

politique publique, le gouvernement souhaite permettre le paiement d'une autre somme (qui, par exemple, serait inférieure), cela peut se faire autrement, soit en autorisant le paiement d'une fraction de la VR dans le cas des régimes en déficit, soit en faisant mention d'une mesure alternative, telle que la réserve de capitalisation. Cependant la définition de VR devrait rester telle quelle. Il faudrait informer clairement les participants dont l'emploi est terminé des conséquences de ce choix. Dans l'intérêt d'une plus grande transparence, il faudrait aussi en informer les autres participants. Nous aimerions souligner la possibilité d'une incohérence entre les participants qui quittent le régime avant sa liquidation (ils perdent en ce cas la fraction non capitalisée de leur VR) et les participants au moment de la liquidation et lorsque l'employeur est solvable (ces participants touchent la totalité de leur VR). Cette incohérence pourrait être source de disputes.

Par ailleurs, si le gouvernement prend la décision politique de verser, à la cessation, des prestations inférieures à la VR, les participants des régimes en Ontario pourraient, dans certains cas, toucher des prestations forfaitaires inférieures à celles que reçoivent les participants des autres provinces ou territoires, faisant naître ainsi un problème d'équité quant au traitement des droits à pension des participants des régimes de retraite ontariens par rapport aux autres participants.

Dans le cas où seule une fraction de la VR basée sur le ratio de solvabilité serait versée en une seule somme à la cessation, le ratio de solvabilité devrait être établi d'après l'information la plus récente (p. ex. l'estimation actuelle du ratio de solvabilité trimestriel pourrait être imposée) en lieu et place du ratio de solvabilité établi lors de l'évaluation précédente (ou lors de la mise à jour annuelle). L'utilisation de l'estimation du ratio de solvabilité de la dernière évaluation ou de la dernière fin d'exercice du régime ne donnerait pas un tableau exact de la situation du régime au moment de la cessation, en raison de la volatilité des conditions du marché sur une base mensuelle. De plus, le processus devrait permettre au régime de payer la VR totale si le promoteur verse une cotisation supplémentaire pour couvrir la fraction non capitalisée de la VR.

Option 4 : Restrictions sur les réductions ou suspensions des cotisations et majorations de prestations

La suggestion de restreindre les réductions ou suspensions de cotisations et les majorations de prestations est compatible avec la suggestion précédente voulant qu'une PED tienne compte du degré de non-appariement de l'actif et du passif. Toutefois, la restriction visant les majorations de prestations ne devrait pas être une proposition à prendre ou à laisser, c.-à-d. que les majorations devraient encore être autorisées, mais accompagnées d'exigences plus strictes, telles qu'une capitalisation immédiate ou relativement rapide. Une autre approche qui pourrait être utile serait d'imposer des réductions dans les cas des majorations attribuées très proche de la date de liquidation du régime, à l'exemple de la règle de mise en œuvre progressive sur cinq ans en vigueur au Québec.

Option 5 : Décharge de responsabilité de l'administrateur pour les rentes avec rachat des engagements

L'ICA appuie cette option, pourvu que la capitalisation du reste du régime ne soit pas réduite. Si les achats de rentes ont lieu en période de déficit de solvabilité, il faudrait protéger les prestations constituées appartenant aux participants restants, en préservant le niveau de solvabilité restant au moyen de cotisations supplémentaires ou par l'achat de rentes en fonction du ratio de solvabilité au moment de l'achat. Disons, par exemple, qu'un régime a un ratio de solvabilité de 80 % et que le promoteur souhaite convertir en rentes 100 % des prestations des retraités avec l'actif disponible du régime, laissant ainsi dans le régime les prestations restantes capitalisées à moins de 80 % selon l'approche de solvabilité. Il ne faudrait pas permettre ce genre de situation; c'est pourquoi il faudrait exiger une capitalisation complémentaire immédiate du déficit de solvabilité dans le contexte de l'achat de rentes en période de déficit, afin de préserver le niveau de solvabilité existant et d'éliminer le transfert d'actifs entre générations.

L'un des principaux problèmes concernant les achats de rentes réside dans la gouvernance de la politique connexe. Les règlements doivent préciser qui serait habilité à définir la politique d'achat de rentes. Il est important de mentionner que les achats de rentes peuvent avoir des conséquences appréciables sur les résultats financiers du promoteur de régime, s'ils sont combinés au versement de cotisations patronales supplémentaires. Ces conséquences importantes suggèrent que l'entité habilitée à décider des conditions d'achat de rentes devrait être l'entité responsable de la capitalisation du régime, à savoir le promoteur du régime dans la plupart des cas. Le choix de l'émetteur des rentes et l'administration du processus pourraient s'effectuer en collaboration avec l'administrateur ou son délégué, à condition qu'ils possèdent les connaissances requises pour mener ces tâches à bien.

Il faut aussi donner des directives claires sur les responsabilités, car les contrats de rentes sont actuellement considérés comme des actifs du régime et pourraient relever de l'obligation fiduciaire de l'administrateur du régime. L'ICA estime que ces règles devraient également permettre la conversion des contrats actuels sans rachat des engagements en contrats entièrement réglés avec rachat des engagements, à condition que la politique d'achat de rentes soit respectée.

Lorsque les achats de rentes ont été effectués dans le passé, le pouvoir de convertir ces contrats de rentes existants en contrats entièrement réglés devrait continuer de relever de l'entité responsable de la capitalisation du régime et il devrait en être question dans la politique d'achat de rentes.

Par ailleurs, plusieurs scénarios d'achats de rentes sont possibles; par exemple, le promoteur d'un régime peut choisir d'échelonner un achat de rentes couvrant les pensions des retraités en deux étapes couvrant chacune 50 % des prestations. Dans ce cas, il faudrait préciser le moment présumé de l'achèvement; notamment, il serait préférable de considérer que toute portion assurée par des rentes avec rachat des engagements soit réglée et libre de tout lien.

Des problèmes complexes d'administration peuvent survenir dans le cas des régimes assujettis à plusieurs juridictions, car les règles qui régissent l'achat de rentes varient selon la province.

En raison du grand éventail de prestations accessoires offertes par les régimes de retraite, telles que l'indexation intégrale, partielle ou basée sur une formule, les sociétés d'assurance n'offrent pas nécessairement des produits de rentes assortis de caractéristiques identiques, ou les offrent moyennant une prime de risque importante, en raison des risques inhérents à ce type de promesse et de la difficulté à se procurer des actifs pour adosser ces risques. Il conviendrait d'envisager de permettre la conversion d'une clause d'indexation d'un régime en caractéristique jugée de valeur équivalente, afin de permettre au régime de transformer en rentes l'intégralité des prestations de retraite constituées, et non seulement dans le cas de la liquidation du régime ou d'une évaluation de solvabilité.

Nous profitons de l'occasion pour indiquer au gouvernement de l'Ontario qu'une conversion semblable devrait être permise pour les prestations constituées payables par le régime, afin de simplifier les clauses d'indexation complexes de certains régimes. La conversion pourrait être effectuée à la condition que les participants du régime soient consultés au moyen d'un processus régi par des règles semblables à celles du processus actuel d'attribution de l'excédent à la liquidation d'un régime (p. ex., opposition inférieure à 30 %).

Option 6 : Augmentation de la couverture du FGPR

Nous sommes conscients du fait que le montant actuellement couvert par le FGPR a été établi de nombreuses années passées. Toutefois, on notera que les personnes de l'extérieur de l'Ontario qui participent à un régime agréé en Ontario ne sont pas couvertes par le FGPR et ne sont pas traitées comme des participants de l'Ontario. On notera aussi que d'autres provinces n'ont pas mis en place de fonds de retraite garanti. Nous recommandons de réaliser une analyse actuarielle pour déterminer le niveau de couverture adéquat. Ce niveau pourrait dépendre de la tolérance au risque des parties prenantes (ce qui comprend le gouvernement) à l'égard de la possibilité de faillite des employeurs dont le régime est sous-capitalisé. Accessoirement, nous faisons remarquer qu'Assuris assure les rentes jusqu'à un montant maximal de 2 000 \$ par mois ou 85 % de la prestation mensuelle promise, si celle-ci est plus élevée.

Mot de la fin

Conformément au document de consultation, les réformes de capitalisation proposées seront soumises à des fins de commentaires cet automne et les modifications législatives ou réglementaires seront rédigées en conséquence. Comme toujours, nous resterons à votre entière disposition si vous avez besoin d'aide.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps d'examiner notre mémoire. Pour toute question, nous vous invitons à communiquer avec Joseph Gabriel, actuaire membre du personnel, éducation, en composant le 613-236-8196, poste 150, ou en écrivant à joseph.gabriel@cia-ica.ca.