

Le 31 août 2017

Monsieur Mohammed Jaffri
Chef des politiques par intérim
Secrétariat de l'ACOR
5160, rue Yonge, 16^e étage
Toronto (Ontario) M2N 6L9
capsa-acor@fSCO.gov.on.ca

Document 217096

Objet : Document de consultation sur les changements proposés aux règles de financement et de répartition de l'actif en vertu d'une future entente sur les régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme bilingue national et le porte-parole de la profession actuarielle au Canada. Ses plus de 5 000 membres se vouent à fournir des services et des conseils actuariels de la plus haute qualité. L'Institut place l'intérêt public avant les besoins de la profession et de ses membres.

Nous sommes ravis de présenter nos commentaires au sujet du [Document de consultation sur les changements proposés aux règles de financement et de répartition de l'actif en vertu d'une future entente sur les régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale](#) de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR). Nous avons répondu aux quatre questions énumérées à la fin du document.

Q1. Est-ce que l'une des options décrites dans le présent document de consultation est préférable à l'autre? Dans l'affirmative, laquelle est préférable et pour quelles raisons?

Nous soutenons que l'ACOR devrait continuer de poursuivre l'objectif qui consiste à accroître l'harmonisation de la législation et de la réglementation visant les régimes de retraite à l'échelle du Canada. À cette fin, l'ACOR sollicite la rétroaction de divers intervenants respectant la méthode de financement et de répartition de l'actif visant les régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale.

Depuis quelques années, les lois et les règles relatives au financement des régimes de retraite ont commencé à diverger d'une autorité gouvernementale à l'autre au Canada. On a vu naître différentes approches concernant le financement selon l'approche de solvabilité et différentes règles visant les régimes à prestations cibles. Ces divergences pourraient être provisoires jusqu'à ce que d'autres autorités gouvernementales adoptent à leur tour les mêmes approches ou des approches similaires en matière de financement. En attendant, nous devons reconnaître ces différences et la façon dont devraient fonctionner les régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale.

La décision des autorités qui ont modifié leurs règles de financement ou qui sont en train de le faire et qui excluent désormais le financement selon l'approche de solvabilité est motivée par

plusieurs raisons. Cette nouvelle approche de financement vise à établir un équilibre entre la protection des rentes de retraite pour les participants des régimes et à inciter les promoteurs à continuer d'offrir des régimes de retraite abordables et viables. Là où les autorités ont éliminé ou réduit le financement selon l'approche de solvabilité, les règles de financement selon l'approche de continuité ont été resserrées afin d'assurer le financement suffisant des prestations. Nous remarquons également que les modifications proposées à la section 3500 des normes de pratique de l'ICA applicables aux régimes de retraite – Valeurs actualisées des rentes sont susceptibles d'atténuer les différences entre le financement selon l'approche de solvabilité et celui selon l'approche de continuité. Ces autorités comprennent les risques que pose le retrait du financement selon l'approche de solvabilité et, afin d'en tenir compte, ont mis en place des règles de financement qu'elles estiment raisonnables.

Dans le document de consultation, on expose de façon très claire les différences clés que présentent les options 1 et 2, ainsi que les avantages et les inconvénients de chacune de ces options. Nous remarquons que la nouvelle option 2 est décrite dans le document de consultation comme une approche raisonnable. Or, cette approche est complexe et nécessitera davantage de temps et le régime entraînera des coûts additionnels pour le promoteur.

Le système de régimes de retraite canadien compte de nombreux intervenants et la préférence à l'égard de l'option 1 ou de l'option 2 se fera en fonction du point de vue particulier de chacun d'entre eux. En règle générale, les intervenants qui préféreraient la simplicité, l'uniformité du traitement pour tous les participants et la facilité d'administration choisiraient l'option 1. Ces intervenants pourraient comprendre que l'option 1 n'offre pas la même sécurité à l'égard des prestations pour certains participants que celle qu'assure la législation de leur province d'emploi. Ces intervenants pourraient toutefois estimer que la simplicité, l'uniformité et la facilité d'administration de l'option 1, dans l'ensemble, sont plus avantageuses que la valeur ajoutée apportée par l'équité absolue pour tous les participants.

D'autres intervenants qui sont davantage préoccupés par la sécurité des prestations offerte par la province d'emploi et par l'exactitude préféreraient l'option 2. Ceux-ci pourraient craindre que certains participants soient désavantagés si leurs prestations de retraite ne sont pas entièrement financées selon l'approche de solvabilité simplement parce que le promoteur de leur régime n'y est pas tenu par l'autorité principale. Ces intervenants estiment que les mécanismes de protection prévus par l'option 2 constituent une mesure d'adaptation raisonnable pour protéger les participants du régime en cas d'événement touchant le régime susceptible d'avoir une incidence négative sur les prestations du fait des pratiques de financement de l'autorité principale. Ces mécanismes de protection ont cependant un prix pour le promoteur du régime. Celui-ci serait contraint d'assurer un financement additionnel dans le cadre de l'option 2 et d'engager des frais additionnels aux fins de l'administration du régime.

L'ICA appuie le mouvement vers une méthode unique et uniforme de financement des régimes de retraite à l'échelle du Canada. Selon nous, l'adoption uniforme d'un meilleur financement selon l'approche de continuité constitue une approche raisonnable qui offre aux participants des mesures de protection et qui permet aux promoteurs d'offrir un régime de retraite valable.

Dans une optique d'uniformité, d'harmonisation et de facilité d'administration, nous accordons notre préférence à l'option 1. Cette option est conforme à l'Entente de 2016 et semble

conforme au modèle de financement vers lequel tendent les autorités gouvernementales. Nous soutenons également que l'option 1 appuie le mouvement vers l'adoption d'une approche plus uniforme pour toutes les autorités gouvernementales.

Q2. Y a-t-il certains avantages ou désavantages de l'une ou l'autre des options qui n'ont pas été présentés dans ce document de consultation? Dans l'affirmative, quels sont ces avantages ou désavantages?

Nous estimons que les options présentées comportent les autres désavantages suivants :

- a) Option 1 : la possibilité demeure que des modifications soient apportées à la règle générale selon laquelle le financement d'un régime de retraite relevant de plusieurs autorités gouvernementales, pendant qu'il est en vigueur, doit être conforme aux règles de la loi sur les régimes de retraite de l'autorité principale du régime plutôt qu'aux règles de la loi sur les régimes de retraite de l'une ou l'autre des autorités secondaires.
- b) Option 2 :
 - Sa complexité pourrait dissuader les promoteurs de régime de maintenir des régimes de retraite relevant de plusieurs autorités gouvernementales;
 - L'exemption du calcul du passif additionnel est susceptible d'avoir une incidence sur les décisions du promoteur en matière de planification des effectifs.

Q3. Le présent document de consultation décrit deux méthodes destinées à régler la question de l'écart de financement des prestations selon qu'elles sont évaluées et financées selon l'approche de solvabilité ou selon l'approche de continuité. Est-ce que l'une de ces méthodes est préférable à l'autre? Dans l'affirmative, laquelle est préférable et pour quelles raisons?

Le document de consultation présente les exemples suivants de l'écart de financement des prestations déterminées selon qu'elles sont évaluées et financées selon l'approche de solvabilité ou selon l'approche de continuité :

- Les prestations assujetties à un consentement;
- Les prestations de fermeture d'entreprise;
- Les prestations de retraite anticipée subventionnée;
- Les prestations d'acquisition réputée.

Dans une optique de facilité d'administration, nous accordons notre préférence à la deuxième méthode :

Modifier les règles de répartition de l'actif proposées en vertu des options 1 et 2 afin d'introduire des niveaux de priorité de répartition de l'actif dans le cas où la loi sur les régimes de retraite de l'autorité principale n'exigerait pas que ces prestations soient financées selon l'approche de solvabilité. Selon une telle approche par niveaux, l'actif du régime ne serait réparti pour couvrir ces prestations qu'après avoir été réparti pour couvrir le passif au titre des prestations prioritaires.

Cette méthode est moins complexe et n'aura aucune incidence sur la sécurité des prestations prioritaires.

Q4. L'ACOR devrait-elle examiner d'autres options et méthodes relatives aux règles de financement et de répartition de l'actif des régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale aux fins de la future entente?

Nos commentaires aux questions 1 et 3 répondent à la question de base concernant l'option 1 par rapport à l'option 2. L'entente actuelle relative au financement comporte plusieurs particularités qui pourraient nécessiter un réexamen et des ajustements en raison des modifications apportées aux règles de financement à l'échelle du Canada. Quelle que soit l'option choisie, certaines de ces particularités nécessiteraient un réexamen.

Si l'ACOR désire simplifier encore davantage l'approche de financement, nous suggérons l'adoption d'une règle de financement prévoyant qu'un régime de retraite relevant de plusieurs autorités gouvernementales, pendant qu'il est en vigueur, doit être conforme aux règles de la loi sur les régimes de retraite de l'autorité principale du régime plutôt qu'aux règles de la loi sur les régimes de retraite de l'une ou l'autre des autorités secondaires. Une telle mesure aura pour effet de simplifier la réglementation des régimes de retraite relevant de plusieurs autorités gouvernementales. Elle assurera également une uniformité quant à la sécurité des prestations pour tous les membres du régime, quelle que soit l'autorité dont ils relèvent, ce qui pourrait entraîner une simplification des règles de répartition de l'actif.

Dans l'idéal, l'adoption d'un modèle de financement similaire constituerait la meilleure solution pour faciliter la rédaction de la future entente. Si cela n'est pas possible et que l'ACOR a certaines préoccupations à l'égard des participants du régime relevant d'une autorité secondaire, elle pourrait envisager un financement conformément à l'option 2 dans certaines situations exceptionnelles. Dans les situations où les participants du régime relevant d'une autorité secondaire sont désavantagés par l'option 1, on exigerait le recours à l'option 2 lorsqu'il y a un écart important entre le coefficient de financement du régime selon l'approche de continuité et selon l'approche de solvabilité. Dans de telles situations, l'option 1 constituerait l'approche par défaut. Il conviendrait toutefois de l'adapter selon la méthode de financement de l'option 2 afin d'assurer, dans une certaine mesure, la protection offerte par cette dernière à certains membres relevant d'autorités qui exigent toujours le financement selon l'approche de solvabilité.

L'ICA espère que les commentaires formulés dans le présent document seront utiles.

Respectueusement soumis au nom de la présidente de l'ICA Sharon Giffen,

Michel Simard
Directeur général de l'ICA