

Le 24 novembre 2017

Ministère des Finances et Conseil du Trésor
Division chargée de la réglementation des régimes de retraite
C.P. 2531
Halifax (Nouvelle-Écosse) B3J 3N5
Courriel : pensionreg@novascotia.ca

Document 218003

Objet : Examen du cadre de capitalisation des régimes de retraite et autres enjeux pertinents

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme bilingue national et le porte-parole de la profession actuarielle au Canada. Ses 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 vous présenter nos commentaires au sujet de votre récent document de consultation, [*Pension Funding Framework Review And other issues affecting pension plans*](#) (examen du cadre de capitalisation des régimes de retraite et autres enjeux pertinents affectant les régimes de retraite). Nous avons offert nos commentaires lors d'initiatives semblables menées par d'autres provinces. Les réponses présentées ici s'inspirent de ces mémoires. La plupart de nos réponses correspondent à des sections précises de votre document de consultation et nous nous sommes efforcés d'utiliser les mêmes titres de section.

L'ICA est d'avis que les régimes à prestations déterminées (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 appuierait la décision du gouvernement de la Nouvelle-Écosse 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.

L'ICA appuie une plus grande uniformité au niveau de la réglementation des régimes de retraite au Canada. Par conséquent, le contenu du présent mémoire est très similaire aux réponses fournies lors d'une consultation provinciale menée par l'Ontario en 2016.

Les avantages et inconvénients liés à l'élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité

Nous constatons qu'il existe plusieurs avantages et inconvénients liés à l'élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité. Les arguments en faveur de l'élimination sont les suivants :

- Bien que la capitalisation du déficit de solvabilité ait servi à augmenter la quantité d'actifs affectés à la capitalisation 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 et(ou) le transformer en régime à cotisations déterminées (CD).
- Ces exigences reposent sur l'hypothèse de la cessation du régime. Or, la fermeture de régimes sous-capitalisés par des employeurs insolubles est rare et ne préoccupe pas au plus haut point les promoteurs des régimes.
- 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 élevé.

Les arguments en faveur du maintien des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité comprennent ceux-ci :

- Les participants des régimes 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.

Option 1 – Maintien de la capitalisation intégrale du déficit de solvabilité

Advenant le maintien de la capitalisation intégrale du déficit de solvabilité, le document de consultation propose les options ci-dessous :

Prolongation de la période de capitalisation

Une plus longue période d'amortissement des déficits de solvabilité représenterait 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.

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 servirait à allonger la période d'amortissement des déficits de solvabilité. L'ICA appuierait cette approche si la capitalisation du déficit de solvabilité est maintenue, toutefois, la période devrait être choisie de façon que l'on puisse atteindre le niveau de capitalisation souhaité dans un délai raisonnable.

Comptes de réserve de solvabilité

L'ICA appuie fortement le concept de comptes de réserve de solvabilité (CRS). Ces derniers devraient être mis en place, qu'importe si le gouvernement décide de maintenir ou d'éliminer les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité. En fait, nous croyons également que ce concept doit être étendu à l'exigence de capitalisation selon l'approche de continuité (mais sous un autre 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, 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.

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.

Option 2 – Élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité et renforcement de 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.

Exiger une réserve de capitalisation

Dans notre réponse à l’Ontario, nous avons examiné diverses options. L’une de ces options comprenait l’exigence d’avoir un coussin de capitalisation, connue sous le nom de 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 éventuels.

Au Québec, les nouvelles règles prévoient l’utilisation d’une grille relativement simple à deux dimensions. Nous sommes d’avis qu’une telle 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 robustesse 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.

L’ICA n’est pas favorable à l’élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité sans l’inclusion d’une PED. Nous sommes d’avis que le niveau de sécurité ciblé avec une PED relève d’une décision politique et devrait être réglementé au moyen d’une loi ou d’une réglementation. L’ICA serait prêt à offrir de l’aide pour l’élaboration de lignes directrices, tel que nous l’avons fait pour d’autres provinces.

Période de capitalisation plus courte

Dans notre réponse à l’Ontario, nous avons examiné les questions liées à la période d’amortissement et les répercussions de son raccourcissement. Bien que le choix d’une période de 15 ans ou d’une autre période fixe ne repose sur aucun principe actuariel, 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. Cette période confère au promoteur du régime une marge de manœuvre en lui accordant un délai maximal de 15 ans et favorise ainsi la stabilité des exigences 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.

Restrictions sur les hypothèses de rendement du capital investi

L'ICA comprend qu'il puisse être souhaitable de 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.

Nous suggérons également 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.

Nos normes de pratique actuarielles guident le travail des membres de l'ICA. Par conséquent, il serait souhaitable que toute réglementation s'harmonise avec ces normes.

Seuil de solvabilité nécessitant une capitalisation accrue

Le document de consultation suggère que la solvabilité puisse continuer à jouer un rôle si l'on s'en sert 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 majoration des prestations si le régime chute en-dessous d'un certain niveau de solvabilité). 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. Le mémoire que nous avons présenté au gouvernement de l'Ontario énonçait qu'un taux de 80 % représenterait un compromis raisonnable entre sécurité et abordabilité.

Toutefois, le fait d'exiger le versement d'une cotisation forfaitaire créerait un pic de capitalisation en matière de retraite potentiellement coûteux pour les promoteurs de régimes 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 serait plus efficace si elle était combinée à certains des déterminants de la solvabilité dont il a été question précédemment (p. ex., périodes d'amortissement allongées, lettres de crédit, CRS).

Partie 2 – Régimes à prestations cibles

Nous donnerions notre appui à la réglementation permettant la promulgation d'une loi sur les régimes à prestations cibles en Nouvelle-Écosse. La possibilité d'opter pour un modèle de régime à prestations cibles pourrait être utile et offrirait de nombreux avantages en comparaison au régime à cotisations déterminées, par lequel plusieurs régimes à prestations déterminées sont actuellement remplacés.

Le modèle de l'Alberta et de la Colombie-Britannique pour les régimes à prestations cibles devrait être relativement simple à administrer et à réglementer. Si le modèle de cadre de capitalisation accrue est mis en œuvre, il serait ensuite simplement question de créer des liens entre le modèle de capitalisation des régimes à prestations cibles et le modèle de resserrement de la capitalisation selon l'approche de continuité. Par exemple, un régime à prestations cibles pourrait être limité dans sa majoration des prestations suite à un excédent qui serait en-dessous de la PED prescrite. Le régime pourrait également nécessiter des mesures additionnelles (augmentation des cotisations, diminution des prestations accumulées ou diminution des prestations) advenant le cas où le ratio de capitalisation selon l'approche de continuité chute en-dessous du 100 % ou d'un autre ratio imposé (p. ex., 90 %).

Sur le plan actuariel, nous ne voyons pas de raison de restreindre les régimes à prestations cibles aux milieux de travail syndiqués. Par contre, dans un milieu de travail non syndiqué, nous croyons qu'il puisse être souhaitable de prévoir la représentation des employés au sein du modèle de gouvernance ou, à tout le moins, d'exiger la mise sur pied d'un comité consultatif sur les régimes de retraite pour s'assurer que les employés aient une voix en ce qui a trait à l'administration et aux communications concernant le régime de retraite.

La conversion des prestations pour service passé serait aussi un facteur qui contribue au succès des régimes à prestations cibles. Le [rapport](#) de notre Groupe de travail sur les régimes à prestations cibles a abordé cette question et présenté quelques suggestions. À tout le moins, il serait raisonnable de permettre à chaque participant et bénéficiaire de choisir la conversion de prestations passées dans un modèle de prestations cibles. Cette option est offerte actuellement lors de la conversion d'un régime PD à un régime CD.

Commentaires additionnels : valeurs de transfert

La question des valeurs de transfert n'a pas été soulevée dans le document de consultation. Si le modèle de renforcement de la capitalisation selon l'approche de continuité est adopté, il pourrait être adéquat de revoir le calcul des valeurs de transfert. En effet, puisqu'il ne serait plus prévu que les régimes de retraite soient entièrement capitalisés selon une approche de solvabilité au cours d'un horizon temporel de cinq ans, il pourrait ne plus être logique de fournir une valeur de rachat en supposant que le ratio de transfert soit de 100 %.

Une solution alternative serait de payer la valeur de rachat multipliée par le ratio de transfert récemment établi (et de ne pas fournir la fraction non capitalisée au cours des cinq ans). Les participants sortis peuvent toujours opter pour la rente différée et pourraient possiblement se voir offrir l'option de la valeur de rachat de façon périodique, par exemple aux cinq ans, puisque le ratio de transfert pourrait s'améliorer au cours des prochaines années.

Conclusion

Nous vous remercions d'avoir pris connaissance de notre mémoire. Nous espérons que nos commentaires vous seront utiles.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente de l'ICA,

Sharon Giffen, FICA