

Le 21 décembre 2018

Monsieur Mark Schaan
Directeur général
Direction générale des politiques-cadres du marché
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
235, rue Queen, 10^e étage
Ottawa (Ontario) ON K1A 0H5

Objet : Amélioration de la sécurité de la retraite des Canadiens

Monsieur Schaan,

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de pouvoir donner son avis sur le document de consultation intitulé *Améliorer la sécurité de la retraite des Canadiens*, publié le 22 novembre 2018 par Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Finances Canada, la ministre des Aînés et Emploi et Développement social Canada. Nos commentaires se fondent sur la table ronde tenue à Toronto, le 6 décembre dernier, à laquelle Joe Nunes, FICA, était heureux de représenter l'ICA.

Étant donné qu'un grand nombre de nos membres pratiquent dans le domaine de la retraite, ce sujet revêt pour nous, représentants de la profession, un intérêt tout particulier. Les commentaires qui suivent portent sur quatre points :

1. Notre point de vue sur les aspects de la **politique publique** liés à la sécurité du revenu de retraite;
2. Des propositions de modification à la **législation sur les pensions**;
3. Le **droit de l'insolvabilité**;
4. La **gouvernance d'entreprise**.

1. Politique publique

Tout d'abord, nous croyons qu'il est important d'énoncer clairement les objectifs des régimes de retraite du secteur privé et le rôle que jouent les actuaires dans le système de revenu de retraite au Canada. La réglementation actuelle encourage le provisionnement intégral des prestations déterminées (PD) promises, mais autorise à l'occasion le sous-provisionnement. Ce qui est implicite dans la législation, c'est que le paiement à long terme des prestations d'un régime PD sous-provisionné dépend de la solvabilité continue du promoteur du régime.

Bien que cela ne soit pas bien compris par les participants et les bénéficiaires du régime, selon le cadre législatif canadien actuel, rien ne garantit le versement des pensions promises en l'absence du maintien de la solvabilité du promoteur (le Fonds de garantie des prestations de retraite de l'Ontario offre certaines garanties). Ici, nous supposons que le gouvernement souhaite conserver ce type de cadre à titre de politique publique. Si le gouvernement tenait à garantir le versement de toutes les pensions promises, même en l'absence d'un promoteur solvable, notre réponse serait différente.

Les actuaires ne prennent pas de décisions relatives à la politique publique sur la façon de concilier les intérêts des parties prenantes, notamment ceux des prêteurs, des actionnaires, des employés et des bénéficiaires des régimes PD du secteur privé. Les actuaires rendent compte de la situation relative au provisionnement du régime et des obligations minimales et maximales de cotisation compte tenu des lois en vigueur. Cela dit, comme nous le verrons plus loin, l'un des principes directeurs de l'ICA est de servir l'intérêt public. Or, nous croyons que l'intérêt public est bien servi si le cadre législatif favorise le versement des pensions promises et encourage les promoteurs à continuer d'offrir des régimes PD. Le versement des pensions promises revêt surtout de l'importance pour les participants qui n'ont pas les moyens de subir une réduction de leurs prestations, comme ceux qui toucheront une petite rente mensuelle et ceux qui sont à un âge où cette réduction ne peut être facilement compensée par de nouvelles économies.

2. Législation sur les pensions

La législation actuelle au Canada ne garantit pas le versement des pensions promises. Si c'était là l'objectif du gouvernement, les régimes de retraite seraient réglementés sensiblement de la même manière que le sont les sociétés d'assurance. L'une des raisons justifiant ce mode de provisionnement des régimes remonte à l'époque où la valeur des prestations payées à la liquidation d'un régime était souvent nettement inférieure à la valeur des prestations à payer lorsque le régime restait actif.

Les nouvelles exigences minimales relatives aux prestations qui s'appliquent en cas de liquidation, conjuguées à la baisse des taux d'intérêt et au gel des prestations promises des régimes PD, ont contribué à rapprocher la valeur du passif de liquidation de celle du passif de continuité – et dans bien des cas, au cours de la dernière décennie, la valeur du passif de liquidation a été supérieure.

Si le gouvernement s'inquiète du fait que le système de revenu de retraite actuel ne réussit pas à garantir les pensions promises, il pourrait apporter et mettre en œuvre plusieurs changements :

- Depuis longtemps, l'ICA prône la constitution de comptes de réserve de solvabilité (qui sont parfois appelés d'une manière qui ne fait pas mention de la solvabilité, comme la « clause banquier » au Québec) comme moyen d'encourager les promoteurs de régimes à relever le taux de provisionnement sans risquer de perdre le contrôle de cet actif s'il devenait excédentaire.
- Les lettres de crédit pourraient jouer un rôle plus important dans la protection des prestations non provisionnées, non seulement sur une base de solvabilité, mais aussi sur une base de continuité, et le promoteur qui peut obtenir une lettre de crédit de son banquier peut être considéré comme un payeur sûr des prestations promises aux participants du régime.
- Les administrateurs de régimes sous-provisionnés pourraient se voir imposer des restrictions plus grandes relatives au risque de placement.
- La loi pourrait donner aux organismes de réglementation des pouvoirs plus étendus pour intervenir dans l'administration d'un régime sous-provisionné en ce qui a trait aux politiques de placement, de provisionnement et de versement des prestations, afin d'éviter le sous-provisionnement perpétuel des régimes.
- Lorsqu'un régime de retraite est liquidé et que son promoteur est insolvable, la loi pourrait être modifiée de manière qu'elle accorde la priorité à certains groupes de bénéficiaires, comme les retraités. Il s'agit d'une décision de politique publique plutôt que d'une décision actuarielle. On notera que le fait de cesser d'appliquer un seul ratio de provisionnement de solvabilité à tous les bénéficiaires a pour effet également d'abandonner l'idée de verser aux participants la valeur marchande de leurs prestations.
- Ce pourrait être une politique publique raisonnable de permettre aux parties prenantes des régimes de se mettre d'accord à l'avance sur le fait que certains avantages, tels que l'indexation et les incitations à la retraite anticipée, ne seraient payés qu'à la liquidation dans la mesure où suffisamment d'actifs sont disponibles. Cette façon de faire permettrait de mieux résoudre, du moins en partie, le problème de l'insuffisance des actifs comparativement à la proposition de donner priorité à différentes catégories de bénéficiaires.
- Lorsque le promoteur d'un régime devient insolvable, ce pourrait être l'occasion pour le gouvernement ou une autre entité impartiale de prendre en charge l'administration du régime et d'entreprendre un processus de « redressement » afin de minimiser la réduction des prestations au lieu d'imposer la liquidation immédiate de tous les placements de retraite pour payer les règlements forfaitaires ou l'achat de rentes et de matérialiser ainsi la réduction des prestations. Nous faisons remarquer qu'il existe

plusieurs exemples de l'utilisation d'une telle approche qui a donné de bons résultats, surtout au Québec. En raison de la possibilité que cette approche donne lieu à des pertes ultérieures de placement (ou à des pertes d'expérience comme des variations imprévues de la longévité ou des dépenses), tout accord de ce genre devrait indiquer clairement qui assume les risques; dans la mesure où il s'agit des participants du régime, ceux-ci devraient avoir la possibilité de se retirer de l'accord pour opter pour une pension réduite sous forme de rente.

- Nous prévenons le gouvernement de la difficulté d'étendre le concept du Fonds de garantie au-delà de l'Ontario. Il est difficile d'évaluer le risque de défaut d'un employeur, et l'ampleur d'un déficit futur à garantir est une cible mobile. En outre, les cotisations qui seraient versées au fonds de garantie n'iraient pas à la caisse de retraite pour relever le taux de provisionnement, et d'ailleurs ces primes du fonds de garantie constituent un autre argument contre l'établissement et le maintien d'un régime PD.

3. Droit de l'insolvabilité

Les lois canadiennes sur l'insolvabilité ne relèvent pas de la pratique actuarielle. Bien que nous soyons conscients que le fait d'accorder une plus grande priorité aux déficits des régimes en cas d'insolvabilité ou de faillite pourrait améliorer la sécurité des pensions promises, toute modification des priorités prévues par la loi pourrait avoir des conséquences imprévues, par exemple, décourager la gestion continue des régimes PD ou empêcher les promoteurs d'avoir accès à du capital emprunté.

Parallèlement, les efforts législatifs déployés récemment dans certaines provinces pour assouplir les exigences de provisionnement vont directement à l'encontre de l'objectif de protéger les prestations de retraite sans puiser davantage dans l'actif du promoteur du régime et pourraient constituer une raison d'améliorer la priorisation des bénéficiaires des régimes.

4. Gouvernance d'entreprise

Les lois canadiennes sur la gouvernance d'entreprise ne relèvent pas de la pratique actuarielle. De façon générale, nous sommes d'accord qu'il faille exiger des promoteurs de régimes qu'ils déclarent que le paiement intégral des pensions aura lieu si le régime est entièrement provisionné ou que le promoteur est toujours solvable.

Les employés d'entreprises à qui l'on a promis une pension sont dans une situation très semblable à celle des obligataires. Toutefois, tandis que ces derniers peuvent négocier les conditions du prêt pour forcer le remboursement et déterminer le niveau approprié de rémunération pour le risque de défaut, les participants des régimes de retraite n'ont généralement pas les connaissances ou les outils pour le faire. Par conséquent, ils comptent sur le gouvernement et les organismes de réglementation compétents pour jouer ce rôle. Le fait

d'exiger des entreprises qu'elles considèrent les travailleurs et ex-travailleurs qui ont des droits à pension comme des parties prenantes au même titre que les obligataires permettrait de mieux protéger les pensions qui leur sont promises. En outre, le fait de limiter la capacité d'un promoteur d'un régime largement sous-provisionné de retirer d'autres capitaux que les dividendes ordinaires permettrait peut-être de mieux concilier les intérêts de toutes les parties prenantes, y compris ceux des bénéficiaires des régimes.

Pour terminer, nous aimerions souligner le fait que le revenu de retraite des travailleurs provient de plus en plus des régimes à cotisations déterminées, lesquels transfèrent aux participants tous les risques de placement et de longévité. Sur ce point, les régimes PD, quoiqu'imparfaits, donnent tout de même de meilleurs résultats que les régimes à cotisations déterminées. Enfin, les régimes à prestations cibles représentent peut-être le meilleur compromis entre partage des risques et prestations garanties et nous vous recommandons de poursuivre l'étude du cadre législatif régissant ces régimes au Canada.

Nous sommes heureux d'avoir pu débattre avec vous de ces questions importantes et nous aimerions pouvoir prolonger le débat avec vous et vos parties prenantes tout au long de ce processus.

Pour toute question, veuillez communiquer avec [Chris Fievoli](#), actuaire membre du personnel de l'ICA, communications et affaires publiques, au 613-656-1927.

Recevez, Monsieur Schaan, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'Institut canadien des actuaires,

[signature originale au dossier]

John Dark, FICA

c.c. Joe Nunes

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 fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres.