

Le 31 janvier 2019

Financial and Corporate Sector Branch (*Direction des politiques du secteur financier et des services intégrés*)

Ministère des Finances

C.P. 418, Succ. Prov. Govt.

Victoria (C.-B.) V8W 9V1

PBSA.SolvencyReview@gov.bc.ca

Objet : Document de consultation intitulé Examen du cadre de capitalisation du déficit de solvabilité en vertu de la *Pension Benefits Standards Act*

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 public avant les besoins de la profession et de ses membres.

Nous sommes heureux de formuler les commentaires suivants au sujet du document de consultation. La question de la réforme de la capitalisation du déficit de solvabilité a été soulevée lors de récentes consultations dans d'autres provinces, dont l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, et l'ICA a répondu à ces propositions en profondeur.

L'ICA estime que les régimes de retraite à prestations déterminées (régimes PD) constituent le meilleur moyen d'offrir un revenu de retraite sûr et prévisible. Nous constatons que l'un des objectifs du ministère des Finances de la Colombie-Britannique (C.-B.) consiste à encourager le maintien et la croissance des régimes PD. Nous supposons que cet objectif sera un critère clé de l'évaluation des propositions dans le cadre de la réforme de la solvabilité. En outre, nous reconnaissons que le grand montant de paiements spéciaux de solvabilité effectués par les promoteurs des régimes au cours de la dernière décennie a contribué à la modification et à la terminaison de nombreux régimes PD. Le nombre de mesures d'allègement du déficit de capitalisation adoptées indique la nécessité de modifier la réglementation sur la capitalisation. À cette fin, l'ICA appuie un changement apporté à la capitalisation des régimes de retraite qui a pour effet de remplacer le cadre de capitalisation du déficit de solvabilité par un cadre de continuité amélioré, qui comprendrait des provisions pour écarts défavorables (PED) et des exigences réglementaires concernant le calcul de ces provisions.

Avantages et inconvénients de la capitalisation du déficit de solvabilité

Pour en arriver à cette position, nous avons tenu compte des avantages et des inconvénients suivants liés à la capitalisation du déficit de solvabilité.

Les arguments qui suivent sont favorables à l'élimination des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité :

- Bien que la capitalisation du déficit de solvabilité ait servi à augmenter les actifs destinés à capitaliser les régimes de retraite PD, le besoin de mesures d'allègement répétées au cours des 10 dernières années indique que le régime doit être revu en profondeur.
- La capitalisation du déficit de solvabilité a entraîné une volatilité insoutenable des cotisations, car elle repose sur les taux d'intérêt du marché, malgré la disponibilité de mécanismes de lissage.
- La capitalisation du déficit de solvabilité est procyclique et elle exige que les promoteurs de régimes haussent les cotisations lorsqu'un piètre rendement a déjà influé sur le régime, au moment où ils ne peuvent vraisemblablement se permettre ce genre de cotisations, plutôt que de constituer une réserve avant que les effets d'un piètre rendement ne se fassent sentir.
- Certains promoteurs éprouvent de la difficulté à prévoir les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité et à gérer le niveau et la volatilité des cotisations qui en découlent. Cela sert souvent à justifier la terminaison ou la conversion de régimes en régimes à cotisations déterminées.
- La capitalisation du déficit de solvabilité repose sur l'hypothèse selon laquelle le régime sera terminé.
- La capitalisation du déficit de solvabilité repose également sur l'hypothèse selon laquelle les parties prenantes sont disposées à payer le prix de la pleine garantie des prestations. Comme en témoigne la terminaison de nombreux régimes PD, plusieurs parties prenantes ne sont pas disposées à accepter un prix aussi élevé.
- Le Canada est peut-être le seul pays qui applique 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 variables.

Les arguments suivants sont favorables au maintien des exigences de capitalisation du déficit de solvabilité :

- Les participants pourraient être mieux protégés à la liquidation du régime si les cotisations sont versées sur cette base. Toutefois, ils doivent être informés de la situation de liquidation du régime, afin de connaître le risque.
- Les inquiétudes des promoteurs peuvent être contenues, en partie, par les moyens suivants :
 - Un allègement temporaire additionnel dans des circonstances économiques défavorables;
 - Une plus longue période d'amortissement, qui entraîne une réduction du montant et une baisse de variabilité des cotisations;
 - La mise en place d'un compte de réserve de solvabilité permettant le remboursement des cotisations de solvabilité excédentaires.

Remplacement de la capitalisation du déficit de solvabilité (approche B)

Compte tenu de ces avantages et inconvénients, nous formulons les opinions suivantes au sujet des deux options présentées dans le cadre de l'approche B (Remplacement des règles de capitalisation sur base de solvabilité par des règles de capitalisation sur base de continuité améliorée).

Option 1: Raccourcir la période d'amortissement

Le document propose une période d'amortissement réduite pour remplacer l'actuelle période d'amortissement du déficit de capitalisation de 15 ans. L'ICA estime qu'une période de 15 ans constitue un compromis raisonnable entre l'abordabilité, la stabilité et la sécurité, tout en soulignant que le choix d'une période d'amortissement fixe ne repose sur aucun principe actuariel sous-jacent.

L'un des principaux objectifs de la capitalisation d'un régime type consiste à 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 l'atteinte de cet objectif et ne l'est pas moins en l'absence de la capitalisation du déficit de solvabilité.

En outre, la période maximale d'amortissement de 15 ans représente une exigence minimale, ce qui veut dire que, selon les besoins d'un régime particulier – et la conciliation des objectifs de sa capitalisation (suffisance, abordabilité, sécurité, stabilité et équité) –, on peut capitaliser les déficits sur n'importe quelle période jusqu'à 15 ans. Ainsi, le régime jouirait d'une certaine souplesse jusqu'à 15 ans, ce qui favoriserait la stabilité des exigences de cotisation. La réduction de la période d'amortissement permise limiterait la marge de manœuvre du promoteur du régime et la capacité des parties prenantes de déterminer la priorité relative des principaux objectifs de capitalisation du régime.

De ce point de vue, nous n'entrevoions pas la valeur d'une période d'amortissement raccourcie.

Option 2 : Exiger une réserve de capitalisation (provision pour écarts défavorables)

L'ICA estime que l'inclusion d'une réserve de capitalisation, ou PED, dans les évaluations sur base de continuité futures constitue une meilleure façon de traiter les risques liés à un régime PD. La PED doit refléter les risques liés au niveau de non-appariement entre l'actif et le passif et éventuellement d'autres facteurs. Nous aimerions attirer votre attention sur les nouvelles règles du Québec, qui ont pour but de tenir compte de cette option, mais d'une manière simplifiée qui prescrit une grille bidimensionnelle relativement simple.

Nous avons pris note de suggestions selon lesquelles la PED devrait être déterminée par référence à l'hypothèse du taux d'intérêt d'évaluation, mais nous croyons que ce n'est pas la meilleure approche, car elle reflète mal le non-appariement entre l'actif et le passif. D'autres suggestions pour tenir compte de certaines dispositions du régime ou de la solidité financière du promoteur du régime peuvent être pertinentes pour évaluer certains risques, mais nous les jugeons trop difficiles à prendre en compte d'une manière pratique dans la PED. 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 prise en compte du niveau de PED capitalisée pour déterminer la possibilité d'utiliser l'excédent est valable, tout comme la proposition de tenir compte du niveau de PED capitalisée pour déterminer la fréquence des évaluations.

Nous appuyons le concept qui consiste à exiger une PED si les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité sont éliminées. Toutefois, nous tenons à préciser que nous ne sommes pas en faveur de l'élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité sans créer une PED. Puisque les règles de la C.-B. exigent déjà que les administrateurs de régime établissent une politique de capitalisation qui tient compte de la gestion des risques propres de leurs régimes, nous croyons que les nouvelles règles devraient permettre à l'administrateur d'inclure dans sa politique de capitalisation la détermination d'une PED qui tient compte de certains facteurs pertinents qui pourraient être prescrits. Par ailleurs, l'administrateur d'un régime pourrait décider d'utiliser par défaut une PED prescrite, d'après une grille simple qui reflète un ou deux facteurs pertinents (à l'instar de l'approche du Québec). Nous serions heureux d'aider le Ministère des Finances de la C.-B. à déterminer les facteurs pertinents ou la grille de défaut si une telle approche doit être mise en œuvre.

Modification des règles actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité

Même si l'élimination de la capitalisation du déficit de solvabilité combinée à l'adoption d'une capitalisation de continuité améliorée et d'une PED constitue l'approche que nous privilégions, nous aimerions également formuler les commentaires suivants sur les options comprises dans l'approche A (Modification des règles actuelles de capitalisation du déficit de solvabilité).

Option 1 : Plus longue période d'amortissement

Dans le document, il est proposé d'amortir les déficits de solvabilité sur une période maximale de 10 ans, en remplacement de la période actuelle de cinq ans, qui produit des cotisations élevées et variables. Cette proposition représente un certain compromis entre la sécurité et le coût abordable, car elle entraînerait une réduction sensible des cotisations, sans pour autant résoudre le problème de base engendré par la variabilité de la solvabilité. L'ICA appuierait cette option si l'approche A est adoptée.

Option 2 : Consolidation des déficits de solvabilité

La consolidation de tous les déficits passés à chaque date d'évaluation représente en effet l'approche adoptée par le régime fédéral de solvabilité et elle servirait à allonger la période d'amortissement des déficits de solvabilité. L'ICA appuierait cette option si l'approche A est adoptée.

Option 3 : Capitalisation du déficit de solvabilité fondée sur une valeur lissée de l'actif

Le lissage de l'actif aide à réduire la volatilité des cotisations de solvabilité, mais il s'écarte de la mesure de solvabilité et il peut donc donner un faux sentiment de sécurité. Puisqu'il est complexe pour les parties prenantes de comprendre une telle approche et l'écart qui en découle par rapport aux valeurs du marché, nous n'appuyons pas cette option.

Option 4 : Capitalisation du déficit de solvabilité fondée sur la moyenne des taux d'intérêt

Le lissage du passif par rapport à la moyenne des taux d'intérêt aide à réduire la volatilité des cotisations de solvabilité, mais il s'écarte de la mesure de solvabilité et il peut donc donner un faux sentiment de sécurité. Puisqu'il est complexe pour les parties prenantes de comprendre une telle approche et l'écart qui en découle par rapport aux valeurs du marché, nous n'appuyons pas cette option.

Option 5 : 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 (p. ex., 80 %), qui représente un compromis raisonnable entre sécurité et coût abordable.

Modification du calcul des valeurs actualisées des rentes

D'autres consultations provinciales ont également fait état de possibles modifications au calcul de la valeur actualisée d'une rente (VA). La profession actuarielle a établi des normes de pratique qui posent la VA comme étant la « juste valeur » d'une prestation de retraite, selon des principes économiques et financiers. La VA n'est pas le fruit d'un effort visant à rajuster la valeur pour tenir compte du risque inhérent à chaque régime de retraite. Il convient de souligner que l'ICA et le Conseil des normes actuarielles ont entrepris un examen des normes sur les VA. Un exposé-sondage a été publié en juillet 2017, et une version révisée a été diffusée en novembre 2018.

La question du montant qu'un régime de retraite devrait verser aux participants sortants qui optent pour un règlement forfaitaire est une décision relevant de la politique publique. Les réponses sont diverses et comprennent, entre autres choses :

- La VA, telle qu'elle est actuellement définie;
- La VA, rajustée en fonction de la situation de capitalisation du régime;
- Certaines mesures relatives à la réserve de capitalisation du régime.

Le document de consultation propose des scénarios selon lesquels les participants sortants auraient la possibilité de recevoir un montant forfaitaire qui pourrait être inférieur à la VA. Si ces participants n'acceptaient pas cette approche, il leur resterait la possibilité d'opter pour une rente différée, qui ne serait toutefois 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 (plutôt que la VA) relève de la politique du gouvernement : la décision de verser une prestation inférieure au montant déterminé conformément aux normes de l'ICA incombe au gouvernement. Nous croyons que le législateur ne devrait ni modifier ni rajuster le calcul de la VA. Cependant, 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 VA dans le cas des régimes en déficit, soit en faisant mention d'une mesure de remplacement, telle que la réserve de capitalisation. Toutefois, la définition même de la VA

ne devrait pas changer. Il faudrait informer clairement les participants sortants des conséquences de ce choix. Pour une plus grande transparence, il faudrait aussi en informer les autres participants. Nous aimerions souligner la possibilité d'une incohérence entre les participants sortants avant la liquidation du régime (qui perdraient dans ce cas la fraction non capitalisée de leur VA) et les participants au moment de la liquidation lorsque l'employeur est solvable (qui toucheraient la totalité de leur VA). Cette incohérence pourrait être source de différends.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre connaissance de notre mémoire.

Pour toute question, veuillez communiquer avec Chris Fievoli, actuaire membre du personnel de l'ICA, communications et affaires publiques, au 613-656-1927, ou par courriel à chris.fievoli@cia-ica.ca.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'Institut canadien des actuaires,

[signature originale au dossier]

John Dark, FICA