

Le 6 septembre 2019

Direction des politiques du secteur financier et des entreprises
Ministère des Finances
C.P. 9418, Succ. Gouvernement provincial
Victoria (C.-B.) V8W 9V1
PBSA.SolvencyReview@gov.bc.ca

Objet : Examen du cadre de capitalisation de solvabilité en vertu de la *Pension Benefits Standards Act* : Rapport sur le processus du comité des parties intéressées

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de vous transmettre ses commentaires sur le document de consultation susmentionné. Ces commentaires viennent compléter notre [correspondance](#) de janvier de cette année.

Approche de continuité améliorée

Dans l'ensemble, l'ICA approuve l'adoption d'un cadre de continuité « améliorée », comme le propose le ministère des Finances de la Colombie-Britannique, tant que ses conséquences sont bien comprises par les parties prenantes. Le cadre de continuité « améliorée » réduira sensiblement la volatilité des cotisations, ce qui a été l'une des principales causes de la fermeture ou du gel des régimes à prestations déterminées (PD). Nous croyons que les régimes PD sont un moyen très efficace d'assurer une sécurité de retraite aux Canadiens et c'est pourquoi nous approuvons les politiques publiques qui encouragent le maintien de ces régimes.

Toutefois, il importe que l'ensemble des parties prenantes reconnaissent que le projet de changement du cadre de capitalisation se traduira, dans presque tous les cas, par une réduction de la sécurité des prestations des participants des régimes PD. Nous vous conseillons de faire preuve de transparence dans la façon de communiquer ce changement. Personne ne doit présumer que le nouveau cadre de capitalisation assurera une plus grande sécurité des prestations des participants des régimes PD. Selon le nouveau cadre de capitalisation, le bilan de capitalisation des régimes de retraite dans l'hypothèse de leur liquidation sera en général nettement inférieur à celui résultant du cadre actuel et prendra plus de temps à s'améliorer en cas de détérioration, toutes choses étant égales par ailleurs. Par conséquent, si des réductions des prestations sont requises en vertu d'un scénario d'insolvabilité de l'employeur, elles seront probablement plus importantes.

Structure des provisions pour écarts défavorables (PED) et utilisation de l'excédent actuariel

Voici ce que nous avons à dire au sujet de la structure proposée des PED et de l'utilisation de l'excédent actuariel.

1. Par définition, une PED a pour but d'offrir une protection contre une expérience défavorable. Dans le cas des régimes de retraite, les principales sources de risque sont le rendement de l'actif et les taux d'intérêt. Une PED fondée uniquement sur le niveau absolu des taux d'intérêt n'offre pas de protection directe contre l'une ou l'autre de ces sources de risque. À notre avis, pour pouvoir jouer son rôle, la PED doit être proportionnée au degré de non-appariement de l'actif et du passif.

Nous faisons remarquer que les nouvelles normes de pratique actuarielle exigeront bientôt que les rapports d'évaluation rendent compte de l'impact potentiel de scénarios défavorables, mais plausibles, sur les cotisations et le niveau de provisionnement du régime. Ces scénarios visent à mettre en évidence le risque de placements sur les marchés et le risque de taux d'intérêt auxquels le régime est exposé, ce dernier risque tenant compte à la fois de l'actif et du passif. Ces nouvelles informations illustreront comment la PED proposée offrira une protection plutôt faible contre les résultats défavorables dans le cas des régimes dont le non-appariement de l'actif et du passif est plus grand que d'autres régimes.

2. Un cadre de continuité améliorée qui permet le lissage des actifs et l'amortissement des déficits sur 10 ans entraînera une réduction de la volatilité des cotisations par rapport au cadre actuel, qui impose la capitalisation sur cinq ans des déficits de solvabilité. Il se peut que les cotisations restent volatiles dans le cas des régimes dont le degré de solvabilité est inférieur à 85 % ou proche de cette valeur, mais même dans ce cas, elles seront beaucoup plus stables qu'en vertu du cadre actuel. Par conséquent, nous nous demandons s'il est nécessaire que la PED vise uniquement à réduire la volatilité des cotisations. Nous croyons plutôt que la PED devrait servir à réaliser d'autres objectifs de politique publique, notamment encourager l'adoption de politiques prudentes de placement et de capitalisation.
3. La PED proposée par le ministère des Finances de la Colombie-Britannique pourrait être très efficace pour maintenir la stabilité des cotisations en vertu d'un scénario économique particulier (c.-à-d. lorsque les taux d'intérêt augmentent et que le rendement de l'actif est attrayant), mais pourrait en fait aller à l'encontre du but recherché selon d'autres scénarios économiques (p. ex., lorsque les taux d'intérêt augmentent et que le rendement des actions est faible, comme cela s'est produit dans les années 1970).

Si le ministère des Finances de la C.-B. souhaite accroître davantage la stabilité des cotisations, il pourrait le faire plus directement en définissant une fourchette de capitalisation plus large en fonction de laquelle le promoteur du régime serait tenu de verser des cotisations pour services courants, plutôt qu'en modifiant la structure même de la PED.

4. La structure de PED proposée pourrait produire des résultats indésirables :

- Si les taux d'intérêt venaient à augmenter de façon importante, les PED pourraient devenir trop élevées (p. ex., si les taux d'intérêt grimpaient à 8 %, une PED de 40 % nous semblerait excessive). En vertu de ces scénarios, et plus particulièrement si l'actif a obtenu un bon rendement, les promoteurs et les participants pourraient raisonnablement faire valoir que la PED limite de manière inappropriée leur capacité d'utiliser l'excédent pour financer les exonérations de cotisations ou les bonifications de prestations.
- La PED n'aidera pas à stabiliser les cotisations si les taux des obligations à long terme tombent en deçà de 1 %. Un environnement de taux d'intérêt très bas est une possibilité bien réelle – les taux d'intérêt à long terme au Canada sont à des planchers historiques et nous avons constaté sur une longue période des rendements très faibles ou même négatifs de la dette souveraine à long terme de certains pays développés (Japon, Suisse, Allemagne, etc.). Si les taux d'intérêt à long terme tombaient à 1 % ou moins, la PED minimale proposée de 5 % semblerait très faible (même si elle était appliquée à un passif plus élevé), compte tenu du niveau de risque pris dans les régimes de retraite.

Nous estimons qu'un cadre de capitalisation doit être assez robuste pour bien fonctionner selon un large éventail de scénarios économiques plausibles. À notre avis, la structure de PED proposée pourrait bien fonctionner selon certains scénarios économiques, mais aller à l'encontre du but recherché selon d'autres scénarios économiques.

5. Le document explique pourquoi la PED n'est pas liée à la composition de l'actif, afin de ne pas influencer sur la politique de placement. Or, nous sommes d'avis que la structure proposée de la PED influera probablement de façon sensible sur la politique de placement.

Il semble que, en Ontario et au Québec, le passage d'un cadre imposant la capitalisation des déficits de solvabilité à un cadre de capitalisation selon une approche de continuité améliorée ait incité plusieurs promoteurs à suspendre ou à retarder des mesures de réduction des risques. Dans certains cas, les promoteurs ont décidé d'assumer un plus grand risque de placement. Cela s'explique par le fait que les cotisations sont devenues beaucoup plus stables en vertu des nouveaux cadres de capitalisation, ce qui permet aux promoteurs d'accepter un plus grand risque de placement sans accroître la volatilité des cotisations. Une composition de l'actif plus risquée permet généralement d'utiliser un taux d'actualisation de continuité plus élevé, ce qui se traduit par des exigences minimales de capitalisation moindres. Même si l'Ontario et le Québec ont tous deux une

PED qui augmente à mesure que le risque de placement augmente, l'augmentation du risque de placement a pour effet net de réduire les exigences minimales de capitalisation. La PED proposée par le ministère des Finances de la C.-B. n'augmente pas lorsque le risque de placement augmente. Par conséquent, nous nous attendons à ce que l'incitation à suspendre des mesures de réduction des risques ou à augmenter le risque de placement soit plus grande qu'elle ne l'est en Ontario et au Québec.

Étant donné que l'examen du cadre de capitalisation a pour objectif d'améliorer la capacité des employeurs de continuer à exploiter leurs régimes de leur plein gré, il s'agit peut-être là d'un résultat acceptable pour les décideurs. Toutefois, il importe de reconnaître que si les promoteurs de régimes de retraite assument un plus grand risque de placement, les risques de détérioration importante du bilan de capitalisation en cas de liquidation et d'effets négatifs sur la sécurité des prestations des participants augmenteront. Par conséquent, nous croyons qu'il est important que le cadre de capitalisation comporte un mécanisme pour décourager la prise de risques extrêmes.

Une PED qui serait fonction du niveau de risque pris dans le régime de retraite aurait un effet positif sur la sécurité des prestations (par rapport à une PED qui ne le serait pas), car elle obligerait les régimes exposés à un grand risque à constituer des réserves importantes avant de pouvoir permettre une exonération des cotisations.

Harmonisation entre les provinces et territoires

L'ICA préconise depuis nombre d'années une plus grande uniformité de la réglementation des régimes de retraite entre les provinces. Par ailleurs, nous faisons remarquer que l'ACOR a créé le Comité d'examen de capitalisation qui a pour tâche de formuler des recommandations en matière de pratiques exemplaires concernant la capitalisation des prestations des régimes PD. Selon les recommandations mêmes du Comité, « les autorités de réglementation et les instances décisionnelles pourraient tenir compte d'un certain nombre de facteurs pour déterminer la manière de calculer une PED en ce qui concerne leur province ou leur territoire. » Les facteurs cités ultérieurement diffèrent de ceux que propose le ministère des Finances de la C.-B.

Nous faisons aussi remarquer que l'harmonisation entre les provinces est appropriée dans la mesure où chacune d'entre elles a des objectifs semblables concernant l'utilisation d'une PED.

Autres commentaires

En règle générale, nous sommes en faveur de l'adoption d'un seuil minimal de solvabilité de 85 %. Nous l'avons dit, nous croyons qu'il est utile à la sécurité des prestations des participants d'avoir un mécanisme pour que les positions de solvabilité ne deviennent pas trop basses. Toutefois, il faut reconnaître que l'abaissement du seuil minimal de solvabilité se traduira par une probabilité et une gravité accrues de réduction des prestations dans les cas de faillite.

Nous sommes d'avis que, pour calculer les paiements du déficit, il est trop simpliste de diviser par 60 ou par 120. Selon cette approche, le rythme de liquidation d'un déficit sera très différent selon que les taux d'intérêt sont élevés ou bas. La formule actuelle qui tient compte des taux d'intérêt devrait être maintenue, comme dans toutes les autres provinces.

Recommandations et conclusion

Compte tenu de ce qui précède, nous formulons les recommandations suivantes :

1. Compte tenu des objectifs énoncés à l'égard de la PED, celle-ci devrait être rebaptisée « provision de stabilisation » ou quelque chose de semblable.
2. Dans le contexte d'un cadre de continuité améliorée, la meilleure façon d'assurer la stabilité des cotisations consiste à gérer les déficits et les excédents plutôt qu'à modifier la structure même de la PED. Nous faisons remarquer qu'en vertu des règles proposées, les promoteurs devront financer le coût des services courants à partir du moment où le degré de capitalisation en continuité est de 100 % jusqu'à ce qu'il atteigne (y compris la PED) 105 % et que le degré de solvabilité dépasse 100 %. Une façon efficace d'accroître la stabilité des cotisations consisterait à élargir cette fourchette. Par exemple, les règles pourraient établir que des cotisations pour services courants soient requises lorsqu'on se situe hors d'un large éventail qui s'étendrait d'un degré de capitalisation en continuité de 100 % (ou une valeur légèrement inférieure) à un degré relativement élevé (p. ex., 120 %). Pour tenir compte du fait que la volatilité du niveau de capitalisation dépend de la stratégie de placement, l'étendue de la fourchette pourrait même varier selon le degré de non-appariement de l'actif-passif. Toutefois, des solutions de rechange plus simples, selon lesquelles la fourchette serait fondée sur le niveau du risque de placement ou même prendrait une valeur fixe, seraient plus efficaces que la PED proposée pour maintenir la stabilité des cotisations en vertu d'un large éventail de scénarios.

Une variante de cette approche consisterait à établir un coussin ou « zone tampon » au-delà de la PED, qui n'exigerait pas de capitalisation, mais qui limiterait l'utilisation des actifs excédentaires. Cette « zone tampon » aurait pour but de permettre aux marchés de s'ajuster quelque peu sans que cela se répercute sur les cotisations. Le cadre proposé prévoit un coussin de 5 % en sus de la PED cible, ce qui est utile en ce sens, alors que le Québec a décidé d'instituer un coussin de plus et moins 5 %, c.-à-d. de chaque côté de la PED cible, ce qui peut être plus efficace pour réduire la volatilité.

3. La structure de la PED devrait être fondamentalement modifiée. La structure proposée ne serait efficace que pour atteindre l'objectif déclaré de stabilité des cotisations selon certains scénarios économiques. Elle pourrait en fait aller à l'encontre du but recherché selon d'autres scénarios économiques. En outre, nous estimons que l'objectif de la PED devrait être plus large que la simple stabilité des cotisations – en particulier, elle devrait décourager l'adoption de politiques de placement et de capitalisation très agressives. À notre avis, la PED devrait être basée dans l'idéal sur le non-appariement de l'actif-passif, comme c'est le cas au Québec. Si cela est jugé trop complexe, la PED devrait alors être fonction du niveau du risque de placement, comme c'est le cas en Ontario. L'une ou l'autre de ces approches serait plus robuste que l'approche proposée.
4. Si le ministère des Finances de la C.-B. décide de maintenir la méthode proposée de calcul de la PED, qui est fonction d'un multiple de taux d'intérêt nominaux, d'autres modifications devraient y être apportées pour tenir compte du niveau de risque pris dans le régime de retraite. La proposition actuelle permet de réduire les PED à une valeur minimale de 5 % dans le cas des régimes qui détiennent plus de 70 % d'actifs à revenu fixe. Cette approche devrait être élargie.

Nous croyons que la PED proposée a été établie pour un régime type dont l'actif est investi à hauteur de 50 % dans des titres à revenu fixe. La PED pourrait être rajustée en fonction de la proportion réelle de l'actif du régime investi dans des titres à revenu fixe par rapport à cette valeur de 50 %. Par exemple, il pourrait y avoir une échelle simple qui abaisse la PED cible d'au plus 50 % dans le cas des régimes dont l'actif est investi à hauteur de 100 % dans des titres à revenu fixe et qui l'augmente d'au plus 50 % dans le cas des régimes dont l'actif est investi à hauteur de 0 % dans des titres à revenu fixe. Suivant cet exemple, si le rendement des obligations de référence est de 2 % et que la PED souhaitée est de 10 % pour un régime type dont l'actif est investi à hauteur de 50 % dans des titres à revenu fixe, la PED d'un régime dont l'actif est investi à hauteur de 80 % dans des titres à revenu fixe diminuerait de 30 % pour s'établir à 7 %, tandis que la PED d'un régime dont l'actif est investi à hauteur de 20 % dans des titres à revenu fixe augmenterait de 30 % pour s'établir à 13 %. Il est possible de concevoir d'autres variantes permettant d'atteindre les objectifs visés et qui peuvent être facilement mises en pratique. Si cette approche revêt de l'intérêt, une analyse plus poussée devrait être effectuée pour trouver les facteurs d'ajustement qui répondent le mieux aux objectifs de la politique.

5. Quelle que soit l'approche adoptée, nous recommandons au ministère des Finances de la C.-B. de prévoir plus de temps pour l'élaboration des changements à apporter au

cadre de capitalisation, leur analyse et la consultation des parties intéressées. Ces changements sont trop grands et trop importants pour être mis en œuvre dans un délai aussi court. À notre avis, le temps alloué pour cette consultation est beaucoup trop court pour permettre de tester adéquatement la proposition. Nous estimons que le ministère des Finances de la C.-B. devrait examiner attentivement les commentaires reçus et, quelle que soit l'orientation qu'il choisira, accorder plus de temps aux parties intéressées pour qu'elles puissent analyser cette proposition et fournir des commentaires additionnels sur celle-ci ou sur une proposition révisée.

L'ICA vous est reconnaissant d'avoir pu exprimer ses commentaires sur ces questions et serait heureux d'en discuter avec vous pendant tout le processus.

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

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'Institut canadien des actuaires,

[signature originale au dossier]

Marc Tardif, FICA

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme bilingue national et le porte-parole de la profession actuarielle au Canada. Ses membres rendent 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.