

Le 13 juillet 2020

Finances et Conseil du Trésor
Chancery Place
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1
consultation@fcnb.ca

Objet : Nouveau cadre de provisionnement des régimes de retraite à prestations déterminées du Nouveau-Brunswick

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de formuler les commentaires qui suivent au sujet des modifications proposées au cadre de provisionnement des régimes de retraite publiées par le gouvernement du Nouveau-Brunswick le 29 juin 2020. La question de la réforme du provisionnement du déficit de solvabilité a été soulevée lors de consultations menées récemment dans d'autres provinces, dont l'Ontario, le [Québec](#), le [Manitoba](#), la [Colombie-Britannique](#) et la Nouvelle-Écosse en [2018](#) et [2019](#), et l'ICA a répondu de façon détaillée à ces propositions.

L'ICA préconise la cohérence dans la mesure du possible à l'échelle du Canada. Il s'agit d'une occasion d'uniformiser davantage les lois provinciales. Par conséquent, nous vous invitons à consulter les mémoires que nous avons publiés en [2016](#) et en [2018](#) en réponse à deux consultations auprès de l'Ontario au sujet d'un cadre de provisionnement du déficit de solvabilité. Bon nombre des commentaires que nous avons formulés à l'époque sont pertinents par rapport aux questions que le Nouveau-Brunswick tente de régler au moyen des changements proposés.

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 reconnaissons également que le grand nombre de paiements spéciaux de solvabilité effectués par les promoteurs des régimes au cours des 15 dernières années a contribué à la modification et à la cessation de nombreux régimes PD. Le nombre de mesures adoptées pour alléger le déficit de provisionnement indique la nécessité de modifier la réglementation sur le provisionnement. 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 provisionnement 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.

Nous croyons toutefois qu'il est important de faire preuve de transparence avec les participants des régimes de retraite au sujet des répercussions du nouveau régime de provisionnement proposé. En fait, les nouvelles règles prévoient une réduction sensible de la volatilité des cotisations, mais elles sont susceptibles d'abaisser le niveau de sécurité des prestations (sauf dans la situation moins probable où les nouvelles règles empêcheront l'insolvabilité de l'employeur).

Avantages et inconvénients du provisionnement du déficit de solvabilité

Pour dégager cette position, nous avons tenu compte des avantages et des inconvénients qui suivent en ce qui concerne le provisionnement du déficit de solvabilité.

Arguments favorables à l'élimination des exigences de provisionnement du déficit de solvabilité

- Bien que le provisionnement du déficit de solvabilité ait permis d'augmenter la quantité d'actifs affectés au provisionnement des régimes PD, la nécessité d'adopter à répétition des mesures d'allègement au cours des 15 dernières années indique que le régime doit être revu en profondeur.
- De nombreux promoteurs estiment que le provisionnement du déficit de solvabilité a engendré une volatilité insoutenable des cotisations.
- Le provisionnement du déficit de solvabilité est procyclique et exige que les promoteurs haussent les cotisations lorsqu'un piètre rendement a déjà affecté le régime et au moment où ils ne peuvent vraisemblablement plus se permettre ce genre de cotisations, plutôt que de constituer une réserve avant que ne se concrétisent les effets de ce rendement peu reluisant.
- Certains promoteurs éprouvent de la difficulté à prévoir les exigences de provisionnement du déficit de solvabilité et à gérer le niveau et la volatilité des cotisations qui en découlent. Ils se servent souvent de cette situation pour justifier la cessation de régimes ou leur conversion en régimes à cotisations déterminées.
- Le provisionnement du déficit de solvabilité repose sur l'hypothèse selon laquelle le régime sera aboli. De nombreux employeurs estiment qu'une telle solution n'est pas raisonnable compte tenu de la lointaine possibilité de liquidation de plusieurs régimes.
- Le provisionnement du déficit de solvabilité repose également sur l'hypothèse selon laquelle les parties prenantes sont disposées à assumer le coût de la pleine garantie des prestations. Comme en témoigne la cessation 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 entreprises canadiennes pourraient ainsi être désavantagées par rapport à leurs concurrentes à l'échelle mondiale.

Arguments favorables au maintien des exigences de provisionnement du déficit de solvabilité

- Les participants sont probablement mieux protégés à la liquidation du régime si les cotisations sont versées sur cette base.
- Les inquiétudes des promoteurs peuvent être contenues, en partie, par les moyens suivants :

- Un allègement temporaire additionnel dans des circonstances économiques défavorables;
- L’allongement de la période d’amortissement, qui entraîne une réduction du déficit et une moins grande variabilité des cotisations;
- La mise en place d’un compte de réserve de solvabilité permettant le remboursement des cotisations de solvabilité excédentaires.

L’assouplissement de la capitalisation du déficit de solvabilité à un niveau de provisionnement inférieur à 100 % constitue un compromis de politique publique entre la sécurité et l’abordabilité qui ne prend pas sa source dans des principes actuariels.

Changements proposés au régime de provisionnement au Nouveau-Brunswick

Résumé de notre compréhension des changements proposés

Vous trouverez ci-dessous un résumé de notre compréhension des changements proposés dans le règlement publié :

Régime de provisionnement

Les modifications proposées auraient pour effet :

- D’établir un cadre amélioré de provisionnement sur base de continuité en ajoutant une PED au passif de continuité;
- De ramener les exigences de provisionnement du déficit de solvabilité à un seuil de 85 % (plutôt que de 100 %).

La PED est calculée à l’aide d’un tableau unidimensionnel utilisant la proportion de l’actif à revenu fixe par rapport à l’actif à revenu non fixe, avec une PED plus faible pour les régimes qui ont déjà été exemptés de provisionnement sur base de solvabilité (et qui demeurent exemptés en vertu du règlement proposé), ce qui est semblable aux règles sur les PED déjà adoptées en Nouvelle-Écosse.

Périodes d’amortissement

Les nouveaux déficits de continuité doivent être amortis sur une période plus courte de 10 ans, tandis que les déficits de solvabilité (à concurrence du seuil de 85 %) demeurent amortis sur cinq ans.

Date d’entrée en vigueur

La mise en œuvre des nouvelles règles serait rétroactive aux évaluations actuarielles à compter du 31 décembre 2019.

Période d’exonération de cotisations

L’exonération de cotisations patronales ne serait permise que si l’actif du régime est supérieur à 105 % du passif de continuité et du passif de solvabilité.

Utilisation de lettres de crédit

Les lettres de crédit seraient autorisées aux fins de provisionnement du déficit de solvabilité, à concurrence de 15 % du passif de solvabilité.

Politique de gouvernance

Les administrateurs de régimes de retraite devraient établir par écrit des politiques de gouvernance conformes à la ligne directrice n° 4 de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR), mais il ne serait pas nécessaire de déposer ces politiques auprès de l'organisme de réglementation, sauf sur demande.

Commentaires de l'ICA sur les modifications proposées

Voici nos commentaires sur certaines modifications proposées :

Régime de provisionnement

Nous appuyons le concept qui consiste à demander une PED si les exigences de provisionnement du déficit de solvabilité sont réduites, comme il est proposé.

L'ICA estime que la PED devrait tenir compte du risque inhérent assumé par le régime en étant liée au degré de non-appariement de l'actif et du passif. À cette fin, on peut utiliser une grille bidimensionnelle fondée sur le niveau des actifs qui sont non-appariés au passif et à la portion du risque de taux d'intérêt couverte.

Aucun renseignement disponible pour expliquer comment a été établi le niveau de la PED figure dans le règlement proposé. Nous encourageons le gouvernement à renseigner davantage les parties prenantes sur la façon dont les PED ont été établies, pour qu'elles puissent juger de leur pertinence.

L'objectif devrait consister à trouver une approximation simple, mais convenable des risques afin d'établir la PED. Le calcul de la PED ne devrait pas hausser sensiblement le coût des évaluations actuarielles et il ne devrait pas encourager l'établissement de politiques de placement ou de provisionnement inconvenantes.

Veillez noter que les facteurs actuellement proposés (titres à revenu fixe ou titres à revenu non fixe) ne sont pas optimaux, car ils ne tiennent pas compte du passif du régime et de son possible non-appariement avec l'actif. Le risque de non-appariement de l'actif et du passif peut être atténué en faisant concorder les durées de l'actif et du passif; or, la proposition n'en tient pas compte. L'ajout d'une composante de durée à la PED ne compliquerait pas sensiblement l'administration des régimes pour les administrateurs, et il tiendrait compte du risque de taux d'intérêt. 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, plutôt que la grille unidimensionnelle proposée dans le règlement. La nouvelle approche du Québec prend en considération d'autres facteurs comme le degré de maturité du régime et les données démographiques de ses participants.

Nous constatons que la mise en application du tableau de PED proposé peut entraîner une réduction des cotisations à mesure qu'augmente le pourcentage d'éléments d'actif à revenu non fixe. Nous préférerions que le tableau ne permette pas une telle incitation. Par principe, la

structure des PED ne devrait pas, en soi, encourager les promoteurs de régimes à accroître la composante actions de la caisse de retraite afin de pouvoir profiter d'une diminution des cotisations à verser. Les structures de PED d'autres juridictions ont incité les promoteurs des régimes à accroître le risque de placement afin de réduire leurs exigences de cotisation.

Nous croyons savoir que la PED s'appliquerait à un passif fondé sur des hypothèses de meilleure estimation qui n'englobent pas de marges implicites. C'est sur cette base que nous accordons notre appui à l'approche de PED. Il serait utile que cet élément soit clairement indiqué dans la version finale du règlement.

Nous avons constaté que la PED n'est ajoutée qu'au passif de continuité, et non au coût du service courant. Il serait intrinsèquement cohérent d'exiger que la PED s'applique à la fois au passif et au coût du service courant, et serait cohérent avec l'approche adoptée par la plupart des autres juridictions qui exigent des PED.

Nous comprenons que la PED vise principalement à accroître la sécurité des prestations. Par conséquent, dans la mesure où la sécurité des prestations n'est pas une préoccupation ou une préoccupation moindre pour certains régimes, comme les régimes de retraite des secteurs municipaux ou universitaires qui ont déjà été exemptés du provisionnement du déficit de solvabilité au Nouveau-Brunswick, on peut soutenir avec conviction qu'ils ne devraient pas être obligés de tenir compte d'une PED aussi élevée que pour d'autres régimes. Nous comprenons qu'il s'agit de la proposition actuelle et nous sommes d'accord avec ce traitement.

Période d'amortissement

Le règlement propose une période d'amortissement réduite pour le déficit de provisionnement afin de remplacer l'actuelle période de 15 ans par une période de 10 ans.

Nous reconnaissons que l'un des principaux objectifs de la réforme actuelle consiste à réduire la variabilité des cotisations de provisionnement aux régimes de retraite. Cet objectif est en grande partie atteint en réduisant les exigences de provisionnement du déficit de solvabilité.

Nous estimons qu'une période de 10 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.

Date d'entrée en vigueur

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de règles de transition en vertu du règlement proposé. Tout d'abord, nous sommes étonnés que les règles proposées s'appliquent rétroactivement au 31 décembre 2019 pour tous les régimes. Même si l'application immédiate des nouvelles règles peut être privilégiée par certains administrateurs de régimes, les nouvelles règles peuvent causer des difficultés à d'autres administrateurs si elles se traduisent par des exigences de provisionnement supplémentaires. On peut s'attendre à ce que ce soit le cas pour les régimes dont le ratio de solvabilité est supérieur à 100 % ou qui ont déjà été exemptés de provisionnement sur une base de solvabilité (et qui demeurent exemptés en vertu des nouvelles règles). Pour ces régimes, la PED supplémentaire est susceptible d'exiger un provisionnement additionnel sur une base de permanence, sans réduction compensatoire du provisionnement du déficit de solvabilité. Le provisionnement additionnel requise par l'ajout

d'une PED (et le raccourcissement de la période d'amortissement, s'il est maintenu) pourrait être mise en œuvre progressivement sur une période de trois à cinq ans.

Période d'exonération de cotisations

Il est proposé que l'excédent, probablement calculé après l'application de la PED, puisse être appliqué aux cotisations requises d'un employeur ou des participants à condition que l'actif du régime soit supérieur à 105 % du passif de continuité (à l'exclusion de la PED) et du passif de solvabilité.

Il semble exister une incohérence entre le calcul de l'« excédent », qui comprend la PED, et le ratio de continuité de 105 %, qui n'engloberait pas la PED, selon la définition proposée. Par souci d'uniformité, nous suggérons que ces deux calculs comprennent la PED.

L'exigence d'atteindre un ratio de provisionnement de 105 % et de le maintenir après l'exonération de cotisations semble incompatible avec l'exigence minimale de solvabilité de 85 %. Par exemple, si un promoteur de régime utilise une lettre de crédit alors que ce ratio est supérieur à 85 %, il peut éliminer la lettre de crédit s'il le désire. Par contre, si le promoteur a versé des cotisations supérieures au seuil de 85 %, cela entraîne effectivement un corridor de 20 % (de 105 % à 85 %) de fonds non disponibles. Nous suggérons, à tout le moins, de réduire le ratio obligatoire et de le porter de 105 % à 100 % du passif de solvabilité.

En cas de liquidation ou d'exonération des cotisations, si l'excédent naît du versement de cotisations à la PED, il faut le traiter différemment de l'excédent ordinaire – la solution passe par l'utilisation du compte spécial évoqué ci-dessous.

Utilisation de 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 demeure une décision stratégique du 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 constatons que l'Alberta, la C.-B. et le Manitoba n'imposent pas pareille limite.

Politique de gouvernance

L'adoption d'une politique officielle de gouvernance est une saine pratique appuyée par l'ICA.

Autres commentaires

Comptes spéciaux

Nous avons constaté que le règlement proposé n'englobe pas le concept du compte spécial dans lequel les cotisations supérieures au coût minimum du service courant pendant l'exercice sont comptabilisées séparément et peuvent être utilisées à la discrétion du promoteur du régime, éventuellement comme une exonération de cotisations, puis remises à l'employeur à la liquidation du régime après acquittement de l'ensemble des passifs. Nous tenons à souligner que l'ICA a appuyé le concept d'un tel compte spécial pour renforcer le provisionnement des

régimes de retraite et régler la question de l'asymétrie des excédents. Il convient de noter que d'autres organismes de réglementation de l'Alberta, de la Colombie-Britannique (pour les paiements selon l'approche de solvabilité) et du Québec (pour les paiements selon les approches de solvabilité et de continuité) ont adopté ces comptes comme options de provisionnement pour les promoteurs de régimes. Nous remarquons qu'au Québec, les comptes ont été faciles à administrer.

Modifications apportées au calcul des valeurs actualisées

Nous constatons que, même si les réformes proposées permettaient d'assouplir le provisionnement du déficit de solvabilité, les participants sortants continueraient d'avoir droit, à la cessation, à des règlements forfaitaires à valeur actualisée qui sont calculés à l'aide d'hypothèses semblables à celles utilisées pour l'évaluation du déficit de solvabilité.

Cette solution pourrait engendrer un problème d'équité entre les participants permanents et les participants sortants, car la valeur des prestations versées aux participants sortants est plus élevée que les fonds réservés pour payer les prestations des autres participants. Pour régler ce problème d'équité, la modification possible du calcul de la valeur actualisée a été abordée dans le cadre d'autres consultations provinciales. La profession actuarielle a établi des normes de pratique pour déterminer la valeur actualisée comme « juste valeur » de la rente de retraite en vertu des principes économiques et financiers. La valeur actualisée n'est pas le fruit d'un effort visant à rajuster la valeur pour tenir compte du risque inhérent à chaque régime de retraite. 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 valeur actualisée, telle qu'elle est actuellement définie;
- Certains ajustements apportés à la valeur actualisée en fonction de la situation de provisionnement du régime;
- Certaines mesures relatives à la réserve de provisionnement du régime.

Des documents de consultation proposent des scénarios selon lesquels les participants sortants auraient la possibilité de recevoir un montant forfaitaire qui pourrait être inférieur à la valeur actualisée. Si ces participants n'acceptent pas cette approche, il leur reste la possibilité d'opter pour une rente différée, mais celle-ci ne serait pas entièrement provisionnée sur une base de solvabilité, si le provisionnement du déficit de solvabilité était réduit.

Nous tenons à souligner que le Nouveau-Brunswick a déjà mis en œuvre une telle décision stratégique pour ses régimes à risques partagés, en vertu de laquelle seule la partie provisionnée de la valeur de terminaison est payable à un ancien participant sous forme de montant forfaitaire. Ce concept pourrait être adapté aux régimes traditionnels à prestations déterminées, comme il a été mentionné précédemment.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps d'examiner notre mémoire. Nous tenons à souligner que le délai de présentation des commentaires était très court et nous vous signalons qu'une période d'examen d'au moins six à huit semaines serait appréciée de toutes les parties prenantes pour permettre une analyse approfondie de tous les changements proposés.

Veillez transmettre vos questions à 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.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'Institut canadien des actuaires,

[signature originale au dossier]

Michel St-Germain, FICA

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