

Le 14 janvier 2021

Division des crimes financiers et de la sécurité
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances Canada
Édifice James-Michael-Flaherty
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0G5
FIN.Pensions-Pensions.FIN@canada.ca

Objet : Consultation sur le document Renforcer la sécurité de la retraite pour les Canadiens

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de formuler des commentaires au sujet du document de consultation susmentionné publié par le ministère des Finances le 6 novembre 2020.

Ce document de consultation aborde un large éventail de concepts relatifs aux régimes de retraite. Bien que nous ayons répondu à toutes les questions posées dans le document de consultation, reproduites plus bas, nous encourageons le ministère des Finances à accorder la priorité à l'élaboration de mesures temporaires d'allègement général de la capitalisation du déficit de solvabilité afin de régler sans tarder les difficultés économiques auxquelles sont confrontés de nombreux répondants de régimes en raison de la pandémie.

Nous tenons également à souligner ce qui suit :

- Nous encourageons fortement le ministère des Finances à aborder le problème fondamental selon lequel la capitalisation intégrale du déficit de solvabilité ne fonctionne tout simplement plus;
- Nous sommes maintenant dans un monde où les taux d'intérêt vont probablement demeurer bas et il n'est pas raisonnable de supposer un risque nul pour les participants de régime;
- L'annonce récente concernant l'obligation de verser une rente pendant qu'un participant d'un régime travaille encore doit être mise en veilleuse et l'interprétation des règles actuelles doit être abordée de façon plus collaborative;
- Les rentes viagères à paiement variable (RVPV) constituent une évolution importante qui doit être intégrée le plus rapidement possible.

Droit à pension pendant l'emploi

Bien que ce point ne figure pas dans le document de consultation, nous aimerions le porter à votre attention. Le numéro 23 du bulletin *InfoPensions* du BSIF (daté du 27 novembre) renfermait une interprétation de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) concernant le droit d'un participant de commencer à toucher une rente tout en demeurant à l'emploi de son employeur. Le BSIF est d'avis qu'en vertu de la LNPP, un régime de retraite ne

peut exiger qu'un participant ayant atteint l'âge admissible cesse d'être employé avant de commencer à toucher sa rente. Avant cette interprétation, les intervenants s'entendaient pour dire qu'un régime de retraite pouvait permettre à un participant de toucher une rente pendant qu'il était employé, ce qui est habituellement fait pour respecter les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à savoir qu'une rente doit commencer avant la fin de l'année au cours de laquelle le participant atteint l'âge de 71 ans. Toutefois, quelques intervenants tout au plus estimaient que l'application de la disposition relative à l'âge admissible signifiait qu'un participant serait autorisé à toucher sa rente pendant qu'il était employé, à titre d'exigence minimale de la LNPP.

L'ICA craint vraiment que cette annonce modifie effectivement une disposition de longue date de la LNPP sans qu'un préavis ne soit fourni aux intervenants. Une modification unilatérale soudaine de la réglementation, ou une interprétation commune de celle-ci, est une grande source d'irritation pour les répondants et d'autres intervenants, ce qui pourrait entraîner d'importantes perturbations financières et humaines. En outre, il est très peu probable que cette interprétation ait constitué l'intention des rédacteurs, car elle contrevient à un principe fondamental dans le domaine des rentes, à savoir que ces dernières remplacent le revenu à la retraite. Une telle intention aurait été surprenante puisqu'aucune autre administration canadienne n'applique une telle exigence et que la politique publique décourage les fonctionnaires fédéraux de toucher une rente pendant qu'ils travaillent dans le secteur public.

Si l'interprétation du BSIF est correcte, elle aura d'importantes conséquences financières et humaines. Les employés qui ont atteint l'âge admissible disposeraient d'un avantage financier important s'ils pouvaient toucher leur rente et continuer de travailler pour leur employeur en touchant leur plein salaire. Du point de vue financier du répondant, le passif des régimes de retraite et le coût des services pourraient augmenter considérablement pour certains régimes dès l'an prochain, à mesure que les hypothèses relatives à la retraite seront modifiées pour tenir compte du début anticipé des prestations de retraite. Sous l'angle des ressources humaines, il serait peu avantageux de quitter un emploi au début des prestations de retraite. Cette révision entraînerait un changement fondamental de la relation d'emploi qui n'est pas pris en compte dans les pratiques actuelles ni dans les conventions collectives. Nous avons également fait part de cette opinion au BSIF dans [une lettre précédente](#).

Que l'interprétation de la LNPP par le BSIF soit exacte ou non, sa publication engendre des risques juridiques et financiers, et liés aux ressources humaines qui vont à l'encontre des saines pratiques en matière de régimes de retraite et de l'objet du document de consultation, qui consiste à proposer un allègement de la capitalisation. Nous recommandons que la LNPP fasse l'objet de mesures correctives qui, par souci de clarté, préciseraient que ce n'est pas une exigence minimale de la LNPP de permettre à un participant de toucher une rente de retraite en cours d'emploi.

Allègement temporaire de la capitalisation générale du déficit de solvabilité pour 2021

1. Quelle est votre opinion sur les défis potentiels auxquels pourraient faire face les régimes à PD sous réglementation fédérale en 2021?

Les répondants de régimes à PD sous réglementation fédérale devaient déjà composer avec un contexte de faibles taux d'intérêt, des marchés boursiers volatils et d'exigences de cotisation instables avant la pandémie de COVID-19. Ces problèmes ont été encore amplifiés depuis la pandémie par les rendements des obligations provinciales et gouvernementales qui ont atteint des planchers historiques et par les hausses potentiellement importantes des cotisations en l'absence de mesures d'allègement de la capitalisation. À cela s'ajoutent les incertitudes et les pressions exercées sur les activités commerciales des répondants de régimes, ainsi que les problèmes liés à l'affectation et à la priorisation des liquidités et des flux de trésorerie. Compte tenu de la situation actuelle à l'échelle mondiale, ces problèmes et incertitudes vont probablement demeurer en 2021.

2. Devrions-nous envisager d'autres solutions d'allègement temporaire? Quels principes ou critères devraient orienter l'examen des mesures d'allègement?

Les régimes sous réglementation fédérale deviennent une option aberrante pour les administrations canadiennes, car celles-ci doivent capitaliser jusqu'à 100 % du déficit de solvabilité, tandis que bon nombre d'autres administrations se sont orientées vers une réduction de l'attention accordée à la solvabilité et vers un régime de capitalisation « davantage fondé sur la continuité ». La variabilité économique à court terme tend à être amplifiée par le régime de capitalisation intégrale du déficit de solvabilité. Comme il a été mentionné dans les mémoires précédents, l'ICA appuie la tendance aux régimes de capitalisation à continuité bonifiée adoptés par plusieurs provinces canadiennes (couvrant la majorité des régimes de retraite agréés). Bien que l'ICA estime que le modèle de régime à continuité bonifiée représente un juste équilibre des intérêts de tous les intervenants, il est essentiel qu'il s'accompagne d'une communication transparente des répercussions aux intervenants.

La nécessité d'accorder des allègements de solvabilité à plusieurs reprises au cours des deux dernières décennies soulève également la question de savoir si le cadre de capitalisation fonctionne comme il se doit. En plus d'envisager des mesures d'allègement à court terme, nous encourageons le gouvernement à examiner en détail le cadre de capitalisation actuel. Il s'agirait, entre autres, d'un examen de l'équilibre entre les exigences de continuité et de solvabilité, de l'inclusion des comptes de réserve de solvabilité (ou des comptes de capitalisation flexibles décrits plus loin dans le présent document) et de la limite actuelle de 15 % applicable aux lettres de crédit. Le gouvernement doit veiller à ce que le cadre de capitalisation appuie la viabilité continue des régimes de retraite à PD et équilibre les besoins des intervenants. Nous joignons notre mémoire du 21 décembre 2018 à titre de référence.

Une réforme en profondeur devrait être envisagée et exécutée de manière réfléchie, plutôt que d'être précipitée en période de crise. Toutefois, les besoins de certains répondants de régimes fédéraux sont pressants et plus immédiats. En outre, différents secteurs d'activité

sont touchés à des degrés différents, quoique même dans les secteurs moins touchés, les investissements dans des projets d'expansion des immobilisations plutôt que dans des régimes de retraite pourraient faciliter la reprise économique. Par conséquent, nous invitons le gouvernement à mettre en œuvre des options d'allègement temporaire à titre de mesure de transition.

Des tendances imprévisibles et volatiles en matière de cotisations ont un effet dissuasif sur le maintien de régimes à PD et peuvent, à l'extrême, conduire un employeur à l'insolvabilité si un allègement de la capitalisation n'est pas accordé. La sécurité des rentes promises dépend en partie du fait que l'employeur demeure solvable ou est en mesure de verser des cotisations. En fait, dans la conception des mesures législatives sur la capitalisation des régimes de retraite, il est implicite que le versement des prestations de retraite à long terme dans un régime sous-capitalisé dépend de la solvabilité soutenue du répondant. Sur le plan stratégique, en vertu du cadre législatif actuel, rien ne garantit que toutes les rentes promises soient versées sans la solvabilité continue du répondant. En fin de compte, des mesures d'allègement temporaires devraient être envisagées dans ce contexte.

3. Si d'autres mesures d'allègement sont jugées nécessaires, quelles mesures temporaires conviennent le mieux pour relever les défis auxquels sont confrontés les régimes à PD sous réglementation fédérale?

Les mesures d'allègement devraient être accessibles aux régimes à PD sous réglementation fédérale qui en ont vraiment besoin. Les mesures d'allègement qui répondent le mieux aux problèmes auxquels sont confrontés les régimes à PD sous réglementation fédérale sont celles qui atténuent d'importantes hausses à court terme des exigences de cotisation tout en assurant un retour ordonné vers les règles de capitalisation régulières. Par exemple, des mesures d'allègement qui permettent uniquement de satisfaire aux exigences de cotisation de 2021, sans tenir compte des répercussions à compter de 2022, comblent un besoin immédiat, mais ne font que déplacer le problème à l'année suivante.

Nous constatons également que certains répondants de régimes ont déjà déposé des évaluations d'après pandémie. Par exemple, les régimes dont l'exercice prend fin le 30 juin ont déjà déposé des évaluations au 30 juin 2020 et composent déjà avec les répercussions sur les cotisations qui en découleront. Nous invitons le gouvernement à examiner comment les dispositions d'allègement pourraient s'appliquer aux régimes qui ont déjà déposé des évaluations depuis le début de la pandémie de COVID-19.

4. Y a-t-il une mesure d'allègement particulière qui est préférable, ou devrions-nous envisager de fournir une série de mesures parmi lesquelles les répondants de régimes pourraient choisir?

Différents répondants de régime seront touchés différemment par différentes options et seront également confrontés à une grande variété de circonstances opérationnelles et de problèmes de trésorerie. Bien que la mise en œuvre soit plus complexe sur le plan administratif, il conviendrait d'offrir quelques mesures d'allègement aux répondants. Une telle démarche est plus susceptible d'atteindre l'objectif d'offrir un allègement significatif et d'appuyer la solvabilité continue d'une large collectivité de répondants de régime.

5. Pour la prolongation ponctuelle de la période d’amortissement de la solvabilité (pour l’année de régime 2021 seulement), le consentement des bénéficiaires de régimes devrait-il être requis? Y a-t-il d’autres conditions ou obligations qui devraient être envisagées?

Le consentement comporte un élément de complexité important pour bien des organisations et, dans certains cas, il peut dissuader la mise en œuvre de mesures d’allègement. Si une mesure a pour but de fournir un allègement immédiat, significatif et accessible, nous suggérons que le consentement ne soit pas requis. Toutefois, il est essentiel de communiquer clairement les répercussions à tous les intervenants. Par conséquent, une communication transparente et rapide aux participants devrait être exigée. Nos commentaires ne visent pas seulement 2021, mais toutes les années applicables.

6. L’émetteur admissible doit-il déterminer la limite de la lettre de crédit? Ou la limite devrait-elle être fixée par un règlement spécial? Si la limite de la lettre de crédit est fixée par un règlement spécial, que pensez-vous d’une limite appropriée?

Nous encourageons le ministère des Finances à examiner la pertinence de la limite de 15 % dans le contexte plus général d’un examen du cadre de capitalisation à long terme plutôt que celui d’une mesure d’allègement temporaire. Nous déconseillons fortement le relèvement temporaire de la limite, car cela pourrait causer d’importants problèmes aux répondants qui profitent de la limite supérieure lorsqu’elle est abaissée par la suite.

Il est préférable que ces décisions soient prises centralement au moyen d’un règlement spécial. La limite devrait être fixée de manière à équilibrer les objectifs de tous les intervenants. Une limite unique pourrait ne pas convenir à tous les types de régimes. L’ICA n’a pas analysé la pertinence de la limite de 15 % et s’il y a lieu de la rajuster ou non, mais nous sommes conscients des problèmes techniques découlant du calcul de l’actuelle limite de 15 % pour les sociétés d’État et sur lesquels il faut se pencher.

Des solutions visant à remplacer les lettres de crédit pourraient être envisagées, par exemple le recours à des cautions. Nous comprenons que de tels instruments sont actuellement utilisés pour certaines conventions de retraite au Canada.

7. Quelles sont les autres méthodologies d’évaluation qui pourraient être envisagées pour atténuer la volatilité des obligations de cotisation de capitalisation de la solvabilité? Quels sont ceux qui pourraient être les plus efficaces pour accorder un allègement tout en maintenant une capitalisation adéquate pour protéger les prestations?

À l’instar de toutes les mesures d’allègement, les options doivent être envisagées dans le contexte de l’équilibre des intérêts de tous les intervenants.

En ce qui concerne les trois mesures proposées dans le document de consultation :

- La priorité devrait être accordée à la possibilité de déposer un rapport d’évaluation à la fin de 2020 pour les régimes dont l’exercice est clos selon l’année civile, ou en 2021 pour les régimes dont l’exercice n’est pas clos selon l’année civile, et cette possibilité devrait être communiquée le plus rapidement possible. Les exigences

minimales de capitalisation découlant de l'évaluation la plus récente continueraient de s'appliquer pendant cette période. D'autres mesures temporaires d'allègement s'appliqueraient également si elles étaient utilisées. Cette démarche réduirait le temps et les coûts associés à la préparation et à l'examen de ces évaluations et permettrait aux répondants de se concentrer sur d'autres questions urgentes. En outre, il est probable que les répondants comprendraient et gèreraient mieux l'application des mesures d'allègement temporaire à une évaluation qui figure au dossier et dont les résultats sont connus.

- Le calcul du ratio de solvabilité moyen sur cinq ans plutôt que trois pourrait être utile, mais il est peu probable qu'il corrige les pressions exercées à court terme sur les cotisations, et le rétablissement s'échelonne sur une plus longue période.
- Il est peu probable que l'autorisation d'utiliser un taux d'actualisation moyen sur trois ans plutôt que le taux d'actualisation du marché à la date d'évaluation corrige les pressions exercées à court terme sur les cotisations. De plus, l'atténuation du taux d'actualisation peut entraîner la non-concordance de l'actif et du passif pour les régimes qui utilisent des approches d'investissement axées sur le passif.

Outre les mesures proposées dans le document de consultation, il y aurait lieu d'envisager :

1. Une réduction temporaire de l'objectif de capitalisation du déficit de solvabilité (p. ex., de 100 % à 85 %), et le retour à un objectif de 100 % sur une période de trois à cinq ans;
2. Un ratio de solvabilité considéré comme le plus élevé entre le ratio moyen sur trois ans et le ratio actuel pour éviter de verser des cotisations pour un résultat très défavorable.

Mesures visant à renforcer davantage le cadre des régimes de retraite sous réglementation fédérale

- 1. Que pensez-vous de l'exigence d'une représentation des participants et des retraités à tous les conseils de fiduciaires des régimes de retraite sous réglementation fédérale, tant pour les régimes de retraite à employeur unique que pour les régimes de retraite interentreprises?**

En règle générale, nous croyons que les parties qui assument les risques en ce qui concerne les cotisations ou les niveaux de prestations (dans le cas des régimes dont les prestations varient en fonction de la situation de capitalisation) devraient être responsables de la prise de décisions en matière de gouvernance, de placements et d'administration.

Par conséquent, pour les régimes de retraite interentreprises ou les régimes à cotisations négociées définis dans la LNPP, lorsque les cotisations sont fixes et que les niveaux de prestations varient, nous croyons qu'il conviendrait que les participants et les retraités soient représentés au moins à 50 % au conseil des fiduciaires. Il serait préférable que les employeurs participants soient autorisés à être représentés, surtout si les représentants des employés et des retraités ne sont pas des experts nommés.

Dans le cas d'un régime traditionnel à employeur unique, où le répondant assume tous les risques pendant la durée du régime, nous ne croyons pas qu'il convienne d'exiger la représentation des participants au conseil des fiduciaires, même si nous ne sommes pas contre l'autorisation de représentation des participants dans les cas où cela est approprié. L'expérience vécue au Québec et au Manitoba laisse entendre que dans la plupart des cas, la représentation des participants au sein des comités des pensions est peu utile et que les décisions finissent par être déléguées au répondant du régime.

Que la représentation des participants et des retraités soit obligatoire ou non, il est essentiel que tous les représentants comprennent leurs obligations fiduciaires et reçoivent la formation nécessaire. Les membres du conseil doivent comprendre qu'à titre de fiduciaires, leur objectif primordial consiste à servir les véritables intérêts des participants et des bénéficiaires du régime. Le défaut de s'acquitter adéquatement de leurs fonctions pourrait nuire grandement au régime de retraite. Nous recommandons que tous les membres qui siègent au conseil des fiduciaires suivent une formation, peu importe qu'ils représentent les participants, les retraités ou l'employeur.

2. Quelles autres approches pourraient être envisagées pour accroître la représentation des participants et des retraités dans la gouvernance du régime?

Nous aimerions mieux comprendre les objectifs du ministère des Finances à cet égard. Le nombre ou la provenance des représentants ne garantit pas nécessairement un régime de retraite plus efficace. En outre, une plus grande représentation des participants et des retraités ne devrait pas faire en sorte que les intérêts de ces groupes particuliers soient représentés, mais conformément aux lignes directrices de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR), chaque représentant devrait « traiter les participants et les bénéficiaires de façon impartiale et tenir compte des intérêts des participants qui constituent actuellement une pension, de ceux qui reçoivent une rente et de toute autre personne qui pourrait avoir droit à des prestations du régime. »

3. Serait-il approprié d'obliger les régimes de retraite sous réglementation fédérale à établir une politique de gouvernance comportant le contenu minimal prévu? Dans l'affirmative, le contenu prescrit devrait-il respecter la ligne directrice de l'ACOR sur la gouvernance?

Le principal objectif consiste à assurer une saine gouvernance. Pour atteindre cet objectif, il est important que les répondants et les administrateurs de régimes élaborent une structure de gouvernance robuste et efficace qui énonce clairement les rôles et responsabilités des diverses parties, et qu'ils gouvernent le régime en conséquence. L'établissement d'une politique de gouvernance devrait être fortement encouragé, mais nous craignons d'imposer un fardeau administratif supplémentaire aux répondants de très petits régimes de retraite. Le gouvernement ne devrait pas oublier qu'une saine gouvernance est possible sans documents de politique de gouvernance et qu'une mauvaise gouvernance est possible avec des documents de politique de gouvernance robuste.

Nous estimons que les lignes directrices de l'ACOR sur la gouvernance constituent un point de départ utile, mais les répondants et les administrateurs des régimes devraient être encouragés à élaborer ou à adapter une politique de gouvernance en fonction de leur

situation particulière. Le respect de la ligne directrice à la lettre pourrait se transformer en un exercice de case à cocher plutôt qu'en un effort plus réfléchi pour élaborer une structure appropriée.

4. Afin de promouvoir une approche stratégique et transparente en matière de capitalisation, les régimes à PD à employeur unique et les régimes à PD interentreprises qui ne sont pas à cotisations négociées devraient-ils être obligatoires pour l'établissement et le maintien d'une politique de capitalisation?

Nous croyons qu'il est important que les régimes qui partagent des risques avec les participants établissent une politique de capitalisation décrivant comment seront prises les décisions relatives au rajustement des cotisations et des prestations. Il importe de prendre des décisions justes et transparentes pour gagner et maintenir la confiance des participants qui assument une partie ou la totalité des risques.

Nous croyons également qu'il est important que les répondants des régimes traditionnels à employeur unique élaborent soigneusement une stratégie de capitalisation pour le régime. En pratique, la plupart des répondants choisissent la capitalisation en fonction des exigences minimales, mais ils peuvent décider de capitaliser au-delà du seuil pour diverses raisons. Les répondants préféreront conserver toute la souplesse permise pour prendre ces décisions et seront réticents à l'établissement d'une politique de capitalisation qui impose des restrictions à leur égard. Par conséquent, nous nous attendons à ce que les politiques de capitalisation des régimes traditionnels à employeur unique ne soient pas particulièrement utiles puisque nous prévoyons que la plupart indiquent simplement que le répondant a l'intention d'appliquer une capitalisation minimale à moins qu'il n'opte pour une capitalisation supérieure au seuil. L'établissement de politiques de capitalisation écrites devrait être encouragé, mais nous ne croyons pas qu'il doive être obligatoire. Encore une fois, nous craignons d'alourdir le fardeau administratif, en particulier pour les répondants de petits régimes.

5. Compte tenu de l'attention croissante portée à l'échelle internationale sur les facteurs ESG dans les placements, quelle serait l'approche appropriée pour inciter les régimes de retraite à tenir compte des facteurs ESG?

Nous croyons que la meilleure façon d'encourager les répondants de régimes à intégrer les facteurs ESG, tout comme les autres facteurs financiers, consiste à adopter des mesures législatives et des lignes directrices pour les aider. La législation devrait dépasser les exigences de l'Ontario. Finances Canada devrait jouer un rôle de premier plan et s'inspirer de ce que les législateurs du Royaume-Uni et de l'Europe ont mis en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre. À titre d'information, l'ICA a récemment publié un document à ce sujet qui peut être consulté avec ce [lien](#).

Les recommandations formulées dans les lignes directrices de surveillance de l'IOPS sur l'intégration des facteurs ESG dans la gestion des placements et des risques des caisses de retraite constituent un bon point de départ. Nous croyons que certains aspects de la surveillance ESG devraient être légiférés tandis que d'autres pourraient être enchâssés dans des lignes directrices. En passant, il faudrait communiquer avec le Comité sur l'intégration

des facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans la surveillance des régimes de retraite de l'ACOR pour s'assurer que les futures lignes directrices ESG de l'ACOR sont harmonisées avec la législation fédérale.

Toute exigence relative à l'intégration des facteurs ESG devrait être assujettie au principe de proportionnalité, c'est-à-dire l'ampleur des caisses de retraite et la complexité de la structure de gouvernance. En outre, la législation et les données climatiques demandées doivent être conformes aux recommandations du Groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques (TCFD).

6. Que pensez-vous de la relation entre les facteurs ESG et l'obligation fiduciaire de l'administrateur d'un régime de retraite?

L'obligation fiduciaire comporte un principe sous-jacent important selon lequel l'administrateur doit exercer son obligation avec le soin, la compétence et la diligence dont ferait preuve une personne prudente qui s'occupe des placements d'autres personnes.

Les données sur les facteurs ESG ont augmenté au fil des ans au point où la plupart des grands gestionnaires d'actifs ou répondants de régimes sont maintenant d'accord pour dire que les facteurs ESG peuvent avoir une influence positive ou négative importante sur le rendement des actifs et qu'ils doivent donc être intégrés au processus de placement.

Les facteurs ESG représentent une préoccupation réglementaire croissante et les données sur les risques financiers liés aux changements climatiques et aux autres facteurs ESG continuent de s'améliorer. Nous croyons que ces facteurs s'inscrivent dans l'obligation fiduciaire de l'administrateur qui consiste à tenir compte des répercussions financières des facteurs ESG.

À notre avis, le BSIF devrait préciser que l'intégration explicite des facteurs ESG au processus de placement et de gestion des risques des caisses de retraite est conforme aux obligations fiduciaires de l'administrateur.

7. Que pensez-vous de la possibilité que les régimes de retraite sous réglementation fédérale fournissent par voie électronique aux participants et aux retraités des régimes de retraite les renseignements requis en réputant le consentement?

Nous sommes en faveur de la proposition permettant aux régimes de fournir les renseignements requis par voie électronique aux participants et aux retraités sur une base de consentement présumé, car cela faciliterait l'administration des régimes de retraite, sans affecter la divulgation aux participants et aux retraités.

8. Que pensez-vous de l'exigence législative actuelle qui consiste à faire en sorte que les régimes de retraite sous réglementation fédérale fournissent les communications requises aux époux et aux conjoints de fait? Est-il possible pour les administrateurs de régime de fournir des communications électroniques aux époux et aux conjoints de fait en réputant le consentement? Dans la négative, quelles autres options pourraient être envisagées?

Contrairement à la LNPP, d'autres administrations n'exigent pas que des communications soient régulièrement fournies aux conjoints. Il est également peu pratique de le faire, que

ce soit par voie électronique ou sur papier, étant donné l'absence de relation directe entre l'administrateur du régime et le conjoint. Nous croyons qu'en pratique, la conformité à cette disposition est faible, puisque les administrateurs du régime fournissent une seule communication à l'adresse physique ou électronique du participant, peut-être avec une déclaration indiquant qu'ils sont tenus de la partager avec leur conjoint. L'existence de dispositions législatives inapplicables ne constitue pas une bonne politique publique. Nous recommandons que la LNPP soit modifiée de manière à ne pas exiger systématiquement que les communications soient envoyées aux conjoints, mais plutôt que les conjoints puissent demander des copies de ces communications. Si la communication se fait uniquement à la demande du conjoint, la faisabilité du consentement présumé des conjoints ne pose plus problème.

Comptes de réserve de solvabilité

Avant de répondre aux questions précises posées dans le document de consultation, nous aimerions formuler quelques commentaires généraux.

L'ICA appuie fortement le concept d'un compte de réserve de solvabilité. Nous croyons que le concept devrait également s'appliquer aux exigences de capitalisation de continuité. Par conséquent, nous préférons l'appeler le compte de capitalisation souple (CCS) plutôt que le compte de réserve de solvabilité (CRS) pour tenir compte d'une application potentiellement plus vaste. Dans le reste de la présentation, nous avons utilisé l'acronyme CCS, qui devrait être interprété comme incluant les CRS mentionnés dans le document de consultation.

L'ICA prône depuis longtemps les CCS, soit par l'entremise d'un compte distinct ou dans le cadre du régime; par exemple, au moyen d'une « clause banquier », comme au Québec. L'asymétrie des excédents pose un problème pour la viabilité à long terme des régimes de retraite à PD. Par conséquent, permettre aux répondants de régimes de retirer l'excédent tout en garantissant un coussin suffisant pour assurer la sécurité des prestations constituerait une excellente chose pour le système de retraite.

Les répondants de régimes sont très préoccupés par le fait que les importants paiements de solvabilité qu'ils doivent effectuer, surtout dans le contexte actuel de faibles taux d'intérêt, pourraient se traduire par des excédents très importants (c.-à-d. si les taux d'intérêt augmentent sensiblement). Souvent, l'utilisation de l'excédent est une question litigieuse; de plus, à la liquidation d'un régime, l'excédent est souvent l'objet de poursuites.

L'ICA a proposé d'accumuler ces paiements dans un compte spécial, et de les rembourser 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 reste de l'excédent correspondant à ces paiements pourrait être remboursée. De plus, ce compte spécial devrait être utilisé pour les cotisations servant à financer le déficit de continuité et une provision pour écarts défavorables (PED), et être remboursable lorsque les prestations constituées sont capitalisées au niveau cible établi en vertu de la réglementation.

Cette démarche pourrait aussi inciter les répondants à verser des cotisations supérieures au minimum requis et à mieux capitaliser les régimes de retraite. Ces cotisations excédentaires seraient déposées dans le CCS.

Le document de consultation mentionne qu'une telle approche ne serait permise que sur une base prospective et si elle est précisée dans les dispositions du régime. Toutefois, étant donné que les règles actuelles du régime ne peuvent pas déjà inclure de telles dispositions, il est préférable que le règlement autorise une certaine rétroactivité limitée afin de permettre que des montants soient portés rétroactivement au crédit d'un CCS à la date d'entrée en vigueur du règlement même si les dispositions du régime n'avaient pas encore été modifiées lorsque ces montants ont été versés.

1. Pour encourager la prudence dans le cadre du financement des prestations versées par l'employeur, faudrait-il envisager le versement des cotisations à coûts normaux de l'employeur dans un CRS lorsqu'un employeur est en mesure de réduire les cotisations à coûts normaux en vertu du paragraphe 9(5) du RNPP?

Si un employeur verse des cotisations aux coûts normaux qui ne sont pas requises, ces montants pourraient alors être affectés au CCS. En outre, on pourrait envisager de permettre l'inclusion des cotisations de l'employeur aux coûts normaux qui ne sont requises qu'en raison de la position de solvabilité, mais qui ne seraient pas requises autrement (p. ex. un ratio de solvabilité inférieur à 100 % et lorsque l'excédent sur base de continuité est au moins égal aux coûts normaux).

2. Quelle serait la structure juridique appropriée pour les CRS, par exemple, la création d'un CRS comme étant un compte distinct d'un fonds de retraite, dans le cadre de la même entente de fiducie ou en vertu d'une entente de fiducie distincte? Des dispositions différentes engendreraient-elles des difficultés administratives ou opérationnelles? Les employeurs devraient-ils être autorisés à choisir leur approche préférée?

Nous nous reporterons à d'autres parties prenantes pour fournir des commentaires détaillés, car il s'agit principalement d'une question juridique. Toutefois, il est important que les règles soient aussi simples que possible et qu'elles permettent une certaine souplesse afin d'encourager la mise en œuvre des CCS.

3. Le cadre de CRS proposé s'appliquerait aux régimes à PD à employeur unique. Le cadre de CRS devrait-il également s'appliquer aux régimes à PD interentreprises, autres que les régimes à cotisations négociées? Comment cela pourrait-il fonctionner concrètement?

Nous préférons que les CCS soient autorisés pour les régimes à PD interentreprises, auquel cas un compte théorique distinct pourrait facilement être tenu pour chaque employeur qui verse des cotisations admissibles au traitement des CCS.

4. Serait-il approprié de fixer un seuil de coefficient de solvabilité minimal requis de 105 % avant et après que tout retrait d'un CRS soit permis pour les régimes de retraite en continuité? Un seuil semblable devrait-il s'appliquer au niveau de capitalisation du régime en continuité?

Nous reconnaissons qu'il conviendrait d'établir un seuil supérieur à 100 % pour protéger les prestations. Il peut également être raisonnable d'imposer une exigence pour maintenir un niveau minimal de capitalisation de continuité. Si un tel seuil de continuité est instauré, il semblerait raisonnable de permettre aussi l'utilisation du CCS pour les cotisations spéciales de continuité dépassant le niveau minimal.

- 5. Serait-il approprié de limiter les retraits annuels d'un CRS au cinquième de l'excédent admissible? Cette mesure s'harmoniserait avec l'approche adoptée en Alberta et en Colombie-Britannique et refléterait la période d'amortissement de cinq ans accordée pour les déficits de solvabilité.**

Nous reconnaissons que le fait de limiter les retraits à une partie seulement de l'excédent admissible constitue une mesure de protection supplémentaire pour garantir la sécurité des prestations. Toutefois, nous ne croyons pas qu'il existe une bonne justification pour refléter la période d'amortissement du déficit. De plus, comme il est possible d'utiliser tout l'excédent disponible pour réduire les lettres de crédit ou pour financer la bonification des prestations, il semblerait injustifié d'imposer des restrictions supplémentaires au retrait de l'employeur. Si les décideurs déterminent que certains seuils de coefficients de capitalisation sont suffisants pour garantir un niveau élevé de sécurité des prestations, il devrait être permis de retirer tout montant au-delà de ces seuils.

- 6. Des mesures de restriction ou de sauvegarde supplémentaires devraient-elles s'appliquer aux retraits des CRS?**

Nous constatons que toute restriction sur les retraits des CRS pourrait nuire au bilan d'entreprise du répondant d'un régime en vertu des normes d'information financière et que de telles restrictions supplémentaires devraient donc être évitées pour maximiser les effets bénéfiques des CRS.

- 7. Des exigences spécifiques en matière de divulgation aux participants et aux bénéficiaires des régimes ou au BSIF devraient-elles s'appliquer à l'égard des retraits des CRS ou des paiements versés dans ces derniers? L'avis fourni aux bénéficiaires du régime devrait-il être distinct de leur déclaration annuelle?**

Nous convenons que l'information sur les retraits de l'excédent doit être communiquée aux participants des régimes chaque année, mais il est plus difficile de déterminer si l'information sur les paiements à ce compte doit être distribuée. Nous supposons que le BSIF pourrait être informé au moyen de détails inclus dans les rapports d'évaluation actuarielle et que les participants pourraient recevoir les faits saillants des rapports d'évaluation, comme un bilan sommaire qui indique séparément les actifs inclus dans ce compte. Nous croyons que cette information peut être incluse dans le relevé annuel des participants plutôt que dans un document distinct.

- 8. D'autres limites ou restrictions devraient-elles s'appliquer aux retraits des CRS pour veiller à ce que les retraits soient fondés sur des renseignements à jour (par exemple, les retraits autorisés seulement dans les six mois suivants le dépôt du REA, ou interdiction des retraits du CRS si l'employeur a des raisons de croire que la situation de capitalisation du régime a considérablement changé à la baisse)?**

D'un point de vue pratique, il serait raisonnable d'utiliser l'information contenue dans le dernier rapport d'évaluation plutôt que de devoir mettre à jour les calculs entre les rapports d'évaluation. Toutefois, il serait également raisonnable d'imposer une condition selon laquelle l'employeur devrait avoir confiance que le retrait n'entraînerait pas un déficit de solvabilité du régime.

Nous apprécions l'idée d'accorder une période de six mois à compter de la date de dépôt du rapport pour retirer l'excédent disponible, afin que l'impact soit pris en compte dans le rapport d'évaluation subséquent.

Rentes viagères à paiement variable

Les rentes viagères à paiement variable (RVPV) ont le potentiel de devenir un élément très important du système de retraite canadien puisqu'elles pourraient permettre au nombre croissant de Canadiens participant à des régimes à cotisations déterminées (CD) de décaisser leurs actifs de façon ordonnée et de toucher un revenu de retraite adéquat. Par conséquent, même s'il est important de protéger les intérêts des participants, les RVPV doivent être souples et ne pas être excessivement onéreuses, de manière à attirer les répondants et les participants des régimes.

La promotion supplémentaire des RVPV ne doit pas se limiter à certaines industries (p. ex., les banques et les sociétés d'assurances), de manière à favoriser une concurrence accrue et l'innovation.

Nos commentaires sur des questions précises sont présentés ci-après.

1. Y a-t-il d'autres exigences relatives au calendrier qui pourraient être envisagées pour les rapports d'évaluation actuarielle sur les RVPV? Par exemple, la fréquence des rapports d'évaluation actuarielle requis devrait-elle être en lien avec l'approche de capitalisation choisie par la RVPV (à savoir la PED)?

Nous croyons qu'une évaluation actuarielle ne devrait être requise qu'une fois tous les trois ans pour les raisons suivantes :

- Une évaluation annuelle entraînerait des frais inutiles et un fardeau administratif, particulièrement au cours des premières années du fonds de RVPV.
- Une évaluation triennale permettrait de comptabiliser les gains ou les pertes sur une base régulière, évitant ainsi l'accumulation d'excédents ou de déficits importants et, par la suite, d'apporter des modifications plus importantes aux prestations pour rééquilibrer la position de capitalisation. Cela pourrait avoir une incidence plus importante lorsqu'un seul décès survient dans un fonds de RVPV comptant très peu de participants.

Toutefois, il serait important d'offrir une certaine souplesse aux administrateurs quant à la fréquence des évaluations actuarielles requises. À cette fin, nous croyons qu'une approche raisonnable consisterait à exiger un rapport d'évaluation actuarielle complet au moins une fois tous les trois ans, tout en permettant aux administrateurs de produire un rapport partiel simplifié sur une base annuelle, qui ajusterait les prestations uniquement en fonction du rendement des placements du fonds. Étant donné que la plupart des gains et des pertes devraient découler des résultats des placements plutôt que du taux de mortalité, cela permet d'effectuer des ajustements périodiques sans engager le coût d'évaluations annuelles. Cette méthode présente les avantages suivants :

- Elle limite les frais de gestion (contrairement à des évaluations annuelles complètes);
- Elle permet un processus d'ajustement simplifié en cas de rendement des placements très élevé ou faible sur une base annuelle;
- Elle permet de communiquer régulièrement avec les participants.

Comme il est mentionné plus haut, une communication régulière avec les retraités est essentielle pour assurer le succès d'un fonds de RVPV. Une communication annuelle avec les retraités représenterait un moyen efficace de les aider à comprendre et à maintenir un lien avec les RVPV. Les ajustements des prestations, que ce soit à la hausse ou à la baisse, doivent être communiqués avec soin afin d'éviter les surprises pour les participants. Nous croyons qu'il est essentiel d'exiger que les administrateurs communiquent tout ajustement aux prestations des retraités quelques mois à l'avance.

2. L'approche proposée pour la transformation partielle en rente, le débloquage et le retrait d'une RVPV établit-elle un juste équilibre entre la marge de manœuvre offerte aux participants tout en préservant la nature de la mise en commun des risques de la RVPV?

Tout d'abord, nous sommes d'accord pour dire que la conversion en rente partielle des soldes des régimes de pension agréés collectifs (RPAC) et des comptes à CD à la retraite devrait être autorisée. Comme l'a soulevé le ministère des Finances du Canada, cette option offre une marge de manœuvre financière aux retraités tout en leur permettant d'atténuer les risques. Les participants pourraient décider de conserver une partie du solde de leur compte dans un régime d'épargne pour des raisons successorales ou pour couvrir des dépenses imprévues.

Deuxièmement, nous croyons que la possibilité de débloquer jusqu'à 50 % des fonds de retraite immobilisés en une seule fois avant de recevoir des prestations d'un fonds de RVPV est conforme aux règles actuellement applicables. Il ne conviendrait pas de permettre aux participants de retirer des sommes d'un fonds de RVPV une fois qu'ils ont commencé à toucher leurs prestations.

Ces deux options offrent plus de souplesse aux retraités en leur permettant, par exemple, de débloquer une partie du solde de leur compte pour leurs besoins à court terme, de transférer une autre partie dans un fonds de retraite immobilisé géré par des professionnels et d'utiliser le solde pour souscrire à une RVPV. Certains retraités hésitent peut-être à « immobiliser » tous leurs actifs de retraite dans un seul véhicule comme un fonds de RVPV.

Par conséquent, ces options seraient intéressantes puisqu'elles permettraient aux retraités de diversifier leurs sources de revenus de retraite s'ils le souhaitent.

Enfin, nous sommes d'accord avec la restriction concernant les retraits d'un fonds de RVPV à la retraite pour les raisons indiquées par le ministère des Finances du Canada. Cette restriction est essentielle compte tenu de la nature de la mise en commun des risques.

3. Afin de permettre les achats anticipés de RVPV, les participants à un RPAC ou à un régime à CD devraient-ils également pouvoir souscrire à une RVPV offerte par le régime en tout temps, plutôt que de limiter l'option de souscrire à une RVPV seulement au moment où les participants sont à la retraite?

Les régimes ne devraient pas être tenus de permettre aux participants d'un RPAC ou d'un régime à CD de souscrire à une RVPV avant la retraite. Non seulement la souscription à une RVPV avant la retraite accroît-elle la complexité de la gestion administrative, mais elle exige également une analyse plus poussée concernant :

- La gestion des fonds connexes (c.-à-d. les montants utilisés pour les souscriptions anticipées de RVPV seraient-ils gérés séparément?);
- Des situations spéciales que cela pourrait causer, par exemple que se passe-t-il si un décès survient avant le début du paiement?

Toutefois, il est important que la réglementation n'étouffe pas l'innovation dans les nouveaux produits financiers comme les RVPV. Par conséquent, nous déconseillerions la réglementation qui interdit l'entrée hâtive et nous laisserions au répondant de RVPV le soin de décider.

Le principal objectif d'une RVPV consiste à mettre immédiatement en commun des actifs pour le versement d'un revenu de retraite viager. C'est pourquoi nous croyons que les participants devraient idéalement souscrire à une RVPV au début du versement de leur rente ou juste avant, afin de mieux gérer leur risque de longévité (c.-à-d. le risque d'épuiser les actifs que le participant a accumulés pour sa retraite) et de réduire le risque de placement.

4. Y a-t-il d'autres circonstances où de nouvelles divulgations pourraient être nécessaires pour les RVPV, en plus de ce qui est proposé?

Les types de divulgation proposés par le ministère des Finances du Canada sont adéquats. Toutefois, si l'option de permettre la souscription de RVPV avant la retraite est retenue, il conviendrait d'inclure des renseignements supplémentaires à ce sujet dans le relevé annuel des participants actifs.

5. Que pensez-vous de l'exigence proposée selon laquelle les retraités d'un RPAC et d'un régime à CD doivent obtenir le consentement du conjoint avant de souscrire à une RVPV?

Nous croyons que l'obtention du consentement du conjoint avant de souscrire à une RVPV est conforme aux dispositions actuelles de la LNPP et de la *Loi sur les RPAC*. En ce sens, nous ne sommes pas en désaccord avec cette proposition. Toutefois, le consentement du conjoint ne devrait être requis que si la RVPV ne prévoit pas, au minimum, une prestation réversible de 60 %.

6. Y a-t-il d'autres options de transférabilité qui pourraient être envisagées pour les retraités et les bénéficiaires de RVPV à la cessation du régime?

Une option de transférabilité à envisager serait l'achat d'une rente collective pour tous les participants qui choisissent cette option à la cessation du régime. Cette option pourrait toutefois présenter des problèmes de communication, à savoir que l'achat d'une rente auprès d'un assureur utilisant la valeur de rachat d'un participant pourrait donner lieu à un paiement de rente supérieur ou inférieur au montant mensuel payé par le fonds de RVPV.

Une autre option de transférabilité à envisager consisterait à permettre aux retraités et aux bénéficiaires de transférer leurs valeurs de rachat à un autre fonds de RVPV à la cessation du régime.

7. Quelle serait une approche appropriée pour le calcul des valeurs actualisées pour les RVPV? Par exemple, les régimes devraient-ils être libres de choisir entre les différentes méthodologies prescrites dans la réglementation ou suivre une méthodologie proposée par l'Institut canadien des actuaires pour les arrangements sur les régimes à prestations cibles?

Si la méthodologie et les hypothèses utilisées pour convertir les soldes des RPAC ou des comptes CD en RVPV reposent sur une approche de continuité, la méthode et les hypothèses utilisées à la cessation du régime devraient aussi être fondées sur une approche de continuité. Toutefois, il serait raisonnable de mettre à jour les hypothèses pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché.

Si la méthodologie et les hypothèses utilisées pour convertir les soldes des RPAC ou des comptes CD reposaient sur une approche fondée sur le marché tel qu'elle est utilisée pour les évaluations de solvabilité, cette approche devrait également être utilisée pour convertir les sommes hors du RVPV, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique.

Afin d'être équitable, l'approche à la cessation doit être conforme à celle utilisée pour convertir les soldes.

8. Que pensez-vous de l'approche fondée sur des principes de la LNPP à l'égard de l'obligation fiduciaire de l'administrateur? Des précisions supplémentaires sont-elles nécessaires pour s'assurer que les principes de l'obligation fiduciaire s'appliquent aux périodes d'accumulation et de désaccumulation?

Nous estimons que l'approche fondée sur des principes adoptée par la LNPP à l'égard de l'obligation fiduciaire d'un administrateur, comme proposée par le ministère des Finances du Canada, est suffisante. Toutefois, il pourrait être pertinent d'ajouter la mention que ces principes s'appliquent à la fois aux périodes d'accumulation et de décumul.

Lignes directrices ministérielles proposées concernant l'allègement spécial de la capitalisation des régimes de retraite

1. Que pensez-vous des lignes directrices ministérielles proposées? Y a-t-il d'autres éléments ou considérations qui devraient être inclus dans la version préliminaire des lignes directrices ministérielles?

Le ministère des Finances sollicite l'avis des intervenants sur l'ébauche des lignes directrices ministérielles concernant le processus d'obtention d'un allègement spécial de la capitalisation du déficit de solvabilité en vertu de la LNPP. Ces lignes directrices s'appliqueraient aux régimes de retraite privés fédéraux en vertu de la LNPP lorsque toutes les options d'allègement disponibles, y compris le Mécanisme d'accommodement pour les régimes de pension en difficulté (MARPD), déjà codifié dans la LNPP, ont été envisagées et sont jugées irréalisables.

L'ICA recommande de ne pas élaborer de telles lignes directrices supplémentaires. Si un cas d'allègement n'est pas admissible au MARPD, il sera, par définition, rare, unique et émergent dans un futur environnement économique, politique et réglementaire inconnu. Ces facteurs font en sorte qu'il est difficile d'établir un processus réglementaire significatif et nous nous attendons à ce que le gouvernement ait besoin de latitude pour traiter efficacement ces cas. De plus, l'application de lignes directrices publiques risque de normaliser un allègement qui ne devrait être accordé que dans les cas extrêmes.

Le cadre législatif et réglementaire devrait définir les règles applicables dans des circonstances normales pour toutes les entités pertinentes. Dans le contexte de la capitalisation des régimes de retraite fédéraux, cela correspond aux règles de capitalisation énoncées aux articles 8 et 9 du RNPP (« règles de capitalisation régulières ») et dans la LNPP.

Compte tenu des situations où un employeur en difficulté financière ne serait pas en mesure de se conformer aux règles de capitalisation régulières, les articles 29.01 à 29.3 de la LNPP et 10.1 à 10.991 du RNPP décrivent de façon très détaillée le processus et les conditions de mise en œuvre d'un MARPD qui pourraient comprendre un calendrier de capitalisation différent de celui prévu par les règles de capitalisation régulières.

Bien qu'un allègement spécial de la capitalisation puisse être nécessaire pour certains employeurs dans certaines circonstances, il ne semble pas nécessaire de définir officiellement les paramètres de ce processus et de ces conditions. Comme on s'attend à ce

que ces demandes soient exceptionnelles et uniques, les critères dont il faut tenir compte pour évaluer le caractère raisonnable et les éventuelles mesures prises parallèlement à l'allègement spécial de la capitalisation doivent également être uniques et conçus pour des situations très précises.

Nous suggérons plutôt que :

- Le ministère des Finances réévalue les règles de capitalisation régulières afin d'établir un juste équilibre entre la sécurité des prestations et la viabilité pour les employeurs (comme il est indiqué ailleurs dans la présentation) afin de réduire au minimum le besoin de mesures temporaires d'allègement de la capitalisation ou de mesures spéciales d'allègement de la capitalisation pour des employeurs uniques;
- La pertinence et l'applicabilité du MARPD soient réévaluées pour déterminer si ce deuxième niveau potentiel de règles a atteint son objectif depuis qu'elles ont été établies;
- Le ministère des Finances examine la possibilité d'établir des lignes directrices et des processus internes pouvant être adaptés aux circonstances particulières d'une situation spéciale. Il importe que les règles ne limitent pas la capacité du ministère des Finances de réagir de façon optimale à une situation particulière.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps d'examiner notre mémoire. Veuillez transmettre vos questions à M. 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.

Veuillez 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. 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.