



MÉMOIRE

MÉMOIRE DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES À LA COMMISSION DES SERVICES FINANCIERS DE L'ONTARIO (CSFO)

COMMENTAIRES AU SUJET DE DOCUMENT DE CONSULTATION SUR LA PROPOSITION D'UN MODÈLE DE SURVEILLANCE DES PLACEMENTS AXÉ SUR LE RISQUE POUR LA SUPERVISION DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉE

SEPTEMBRE 2004

© 2004 Institut canadien des actuaires

Document 204052

This document is available in English

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires à la
Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO)
Commentaires au sujet du document de consultation sur la
Proposition d'un modèle de surveillance des placements axé sur le risque pour la
supervision des régimes de retraite à prestation déterminée**

Introduction

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de présenter ses commentaires au sujet du document de consultation sur la *Proposition d'un modèle de surveillance des placements axé sur le risque pour la supervision des régimes de retraite à prestation déterminée* diffusé par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) en juillet 2004. L'ICA compte plus de 2 000 membres au Canada. Plusieurs d'entre eux œuvrent dans le domaine des régimes de retraite et participent à la conception, à l'administration et au provisionnement des régimes de retraite en collaboration avec les promoteurs et les administrateurs de régime, les syndicats et les fiduciaires. Ils ont joué un rôle de premier plan dans la création des régimes de retraite et des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu ainsi que dans l'établissement du provisionnement nécessaire pour garantir la viabilité de ces régimes et programmes.

L'ICA vise notamment à aider les législateurs à rédiger des lois en matière de régimes de retraite qui combleront efficacement les besoins de toutes les parties en cause. Par le biais des relations qu'il entretient avec les hauts fonctionnaires des gouvernements, l'ICA met tout en œuvre pour favoriser une intervention législative qui est propice à la gestion effective et efficace des régimes de retraite, d'une part, et qui tient le mieux compte des intérêts de toutes les parties en cause dans les régimes de retraite, d'autre part.

Le présent mémoire a été préparé par la Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale et il a été approuvé par la Direction des services aux membres de l'Institut.

1. Commentaires généraux

- 1.1. Si la méthode du questionnaire est retenue par la CSFO pour recueillir des renseignements au sujet de l'évaluation initiale des risques, le questionnaire doit être court, simple et clair. Si l'on obligeait les administrateurs de régime à remplir des questionnaires excessivement longs et complexes à chaque année, il en découlerait un accroissement sensible de leur charge de travail, de même qu'un important effort de la part de la CSFO pour vérifier les questionnaires remplis, et grouper et analyser les données. Si les questions ne sont pas précises, il subsistera des doutes au sujet de la qualité de l'information recueillie par la Commission.
- 1.2. Nous nous interrogeons sur la valeur de l'attestation par un tiers d'une déclaration de renseignements sur les placements, en regard de l'augmentation du coût pour les administrateurs, compte tenu du fait que l'information ne serait utilisée que par la CSFO et à une fin limitée (évaluation du risque), et qu'elle ne serait pas employée par un plus vaste auditoire.
- 1.3. De par sa nature, la règle de la personne prudente se prête mal à l'application de critères objectifs d'évaluation quantitative du risque. Nous suggérons que l'évaluation initiale de la CSFO porte principalement sur les règles normatives énoncées dans la loi. Pour effectuer une évaluation efficace de la conformité à la règle de la personne prudente, il faudrait tenir compte de bien d'autres facteurs qui ne peuvent être quantifiés dans un questionnaire, notamment le niveau de non-appariement de l'actif et du passif, la capacité ou l'empressement du promoteur du régime et(ou) des participants à tolérer le risque de placement, et les

outils disponibles pour la gestion du risque des placements et d'autres risques liés aux résultats.

- 1.4. Nous sommes d'accord avec la proposition énoncée dans le document de consultation au sujet de l'utilisation des critères d'évaluation uniquement comme outil de sélection préliminaire pour identifier les régimes qui doivent être examinés de façon plus approfondie. Ces critères ne doivent pas être utilisés par la CSFO pour imposer des sanctions aux promoteurs ou aux administrateurs de régime. Les résultats de l'évaluation à l'égard d'un régime particulier doivent être tenus confidentiels par la CSFO, car les critères d'évaluation sont imprécis et ne permettent pas de tirer des conclusions certaines quant à une gouvernance efficace ou inefficace. Une note élevée ou faible au titre de l'évaluation pourrait donc être trompeuse si elle devait être communiquée au public.

2. Commentaires au sujet du projet de Sommaire des renseignements sur les placements (SRP)

- 2.1. Il serait utile de raccourcir le SRP en éliminant quelques détails auxquels la CSFO a accès à partir d'autres sources (notamment les relevés de l'actif et des variations de l'actif), et se limitant aux questions fondamentales de conformité. Il est plus facile pour les administrateurs de répondre aux questions exigeant une réponse « oui/non » que de répondre à celles qui exigent des calculs ou la préparation de tableaux. Certaines questions numériques contenues dans le projet de SRP exigeraient de la part des administrateurs d'importantes ressources pour les calculs, et ces questions pourraient davantage convenir à la deuxième étape de l'examen des régimes à risque plus élevé.
- 2.2. Nous remarquons que même si le document de consultation propose d'exclure du processus d'évaluation des risques les régimes désignés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les régimes entièrement assurés et les régimes à cotisation déterminée (p. 11), tous les régimes devraient quand même remplir le SRP (p. 13). Nous reconnaissons qu'il convient d'exclure ces régimes de l'examen. Cependant, nous proposons que les administrateurs des régimes exclus soient exonérés du fardeau de collecte de l'information qui pourrait ne jamais être utilisée par la CSFO.
- 2.3. Nous croyons qu'il n'est pas justifié d'exclure les petits régimes à prestation déterminée du processus d'évaluation des risques, car ces régimes méritent la même protection que les régimes de plus grande envergure au plan de la réglementation. En supposant que le SRP puisse être convenablement simplifié, nous croyons que les régimes de moindre envergure doivent être assujettis aux mêmes exigences de déclaration que les régimes de plus grande envergure.
- 2.4. À la question 5.1, nous croyons qu'il convient de faire mention des Parties 3 et 4 plutôt que des Parties 1 et 2 du SRP.
- 2.5. La version anglaise de la question 5.2 porte sur le taux de rendement pondéré par période de la caisse de retraite pendant la période couverte par le SRP. Pour bon nombre de régimes, ce taux de rendement ne peut être facilement connu pour l'ensemble d'une caisse, plus particulièrement lorsque plusieurs gestionnaires des placements traitent séparément de diverses parties du portefeuille et de la déclaration des taux de rendement. Le calcul du taux de rendement pondéré par période peut constituer un exercice fastidieux et coûteux dans bien des cas. À notre avis, un simple calcul du taux approximatif de rendement, à l'aide des renseignements fournis aux Parties 3 et 4 du SRP (déclaration de l'actif net et de la variation de l'actif net) conviendrait à des fins de sélection.
- 2.6. À notre avis, la question 5.7 est vague et elle doit être précisée ou simplifiée. On ne sait trop ce que signifie l'expression « pourcentage des placements de la caisse de retraite pendant la période couverte », puisque le processus de placement comprend l'achat et la vente de titres et qu'il est difficile d'appliquer un pourcentage précis aux parties du processus de placement assumées par chaque intervenant. Si l'on tente de déterminer les régimes pour lesquels un pourcentage élevé du processus de placement est pris en charge

à l'interne (comme le suppose le critère de risque 2.2.16), on pourrait formuler la question 5.7 de façon plus simple, comme suit : « Les décisions de placement prises à l'interne par l'administrateur mentionné dans le texte du régime de retraite ont-elles porté sur plus de 25 % de l'actif de la caisse? (Oui/non) »

- 2.7. À la question 5.8, il faudra préciser les instructions pour la déclaration de titres d'une valeur supérieure à 5 % de la caisse lorsque cette dernière détient des unités dans des fonds communs ou dans une fiducie globale. Si la CSFO s'attend que les administrateurs examinent les titres détenus dans chaque fonds commun ou fiducie globale, et les convertissent en un pourcentage de l'actif du régime, il pourrait en découler un exercice fastidieux et coûteux pour certains régimes.
- 2.8. En réponse à la question 5.21, certains administrateurs pourraient éprouver de la difficulté à convertir la politique de composition de l'actif décrite dans l'Énoncé des politiques et des procédures de placement (ÉPPP) en fourchettes de pourcentage et objectif précis, comme il est énoncé dans la question. Les documents de l'ÉPPP ne sont pas tous exprimés directement de la même façon que dans la question. Par exemple, bon nombre de documents qui constituent l'ÉPPP précisent une fourchette et une cible de pourcentage pour tous les titres étrangers (en groupant les titres américains et d'autres titres étrangers dans une seule catégorie d'éléments d'actif); pour ces régimes, il serait impossible de répondre à la question 5.21 dans sa forme actuelle. Nous nous demandons également de quelle façon les pourcentages à la question 5.21 seraient vérifiés par rapport au détail de l'actif à la Partie 4 dans le cas des régimes placés dans des fonds communs équilibrés, puisque la composition sous-jacente de l'actif des fonds équilibrés n'est pas déterminée dans le SRP (voir la section 4.1.4 de la Partie 4 du SRP, et le critère de risque 2.2.7). Les écarts temporaires entre la composition de l'actif d'un régime et les pourcentages-cibles spécifiés dans l'ÉPPP pourraient être causés par des variations du marché, plutôt que par l'incapacité du gestionnaire des placements de se conformer à l'ÉPPP, de sorte qu'un tel critère ne serait pas nécessairement un indice de non-conformité. À notre avis, il serait trop difficile d'évaluer la conformité à l'ÉPPP dans le cadre de la sélection initiale; cet exercice devrait être reporté au prochain niveau de l'examen.

3. Attestation par un tiers

- 3.1. De façon générale, il convient de faire attester un document par un tiers lorsque les renseignements qu'il renferme sont destinés à un vaste auditoire possédant peu de moyens d'en vérifier l'exactitude de façon indépendante. Cette situation vise, par exemple, les états financiers d'une caisse de retraite dont l'auditoire comprend les participants, les promoteurs de régime, l'actuaire du régime et les organismes de réglementation, et qui doivent être attestés par un vérificateur si la valeur de l'actif est supérieure à 3 millions de dollars.
- 3.2. Pour ce qui est du SRP proposé, le seul utilisateur des renseignements serait la CSFO aux fins limitées de la sélection préliminaire des régimes présentant un risque plus élevé. Si la Commission doit obtenir des renseignements plus détaillés pour vérifier l'exactitude du SRP, l'article 98 de la *Loi sur les régimes de retraite* confère au surintendant de vastes pouvoirs qui lui permettent de recueillir les renseignements afin de vérifier la conformité aux dispositions de la Loi.
- 3.3. Le coût que devrait assumer l'administrateur du régime pour l'attestation du SRP par un tiers pourrait être élevé, plus particulièrement en ce qui touche les détails quantitatifs des déclarations de l'actif (Parties 3 et 4 et question 5.1), le taux de rendement (question 5.2), et la conformité à l'ÉPPP (questions 5.16 à 5.21). À titre de comparaison, au Québec, le vérificateur doit n'attester qu'une seule série de réponses de type « oui/non » aux questions touchant l'existence de divers documents dans les dossiers de l'administrateur, de même que la confirmation que les éléments d'actif sont inscrits au nom de la caisse de retraite et que l'état de l'actif est conforme au rapport financier vérifié (voir la section 5 de l'annexe 3A de la déclaration annuelle du Québec). Dans le cas des régimes fédéraux, il n'est pas nécessaire de faire attester la formule *États financiers et renseignements généraux* par un tiers.

- 3.4. Pour les motifs susmentionnés, nous doutons de la valeur de l'attestation du SRP par un tiers, en raison du coût supplémentaire pour les administrateurs, de l'auditoire à qui est destinée l'information et du but de l'utilisation des renseignements. L'attestation de l'administrateur devrait suffire.

4. Critères proposés pour l'évaluation des risques

- 4.1. Outre les catégories exclues de régimes précisées au critère 1.0.1, il convient également d'envisager la possibilité d'exclure les régimes réputés à faible risque en vertu du programme de suivi de la CSFO aux fins de provisionnement.
- 4.2. De façon générale, les questions proposées visant à déterminer les infractions aux règles normatives en vertu de la Loi (2.1.1 à 2.1.5) sont raisonnables et pertinentes. D'autres méthodes de notation devraient être envisagées de sorte que les régimes ayant commis des infractions mineures ou temporaires ne soient pas pénalisés par une note excessivement négative (p. ex. lorsque la valeur comptable des titres est affectée par une restructuration de la société ou un changement de propriétaire).
- 4.3. Les critères qui attribuent une note négative si certaines catégories d'actif dépassent un pourcentage arbitraire (p. ex. plus de 65 % d'actions à la question 2.2.1) sont beaucoup trop simplistes, car ils ne tiennent pas compte des motifs légitimes pour lesquels les régimes utilisent ces catégories d'actif qui respectent le principe de la personne prudente. Il ne faudrait pas accorder trop de valeur aux notes négatives à l'égard de ces critères à des étapes ultérieures de l'examen.
- 4.4. Il convient de ne pas accorder trop d'importance au critère 2.2.8, qui attire l'attention sur les régimes dont le taux de rendement à chacune des deux dernières périodes visées était supérieur ou inférieur au rendement médian publié dans une proportion de 5 points de pourcentage (l'ampleur de la fourchette devant être rajustée selon la volatilité du marché au cours de la période d'examen). Les régimes qui appliquent des stratégies de placement spéciales, notamment l'immunisation, pourraient enregistrer des taux de rendement qui s'éloignent sensiblement de la médiane. Le fait qu'un régime puisse enregistrer un taux de rendement à l'extérieur d'une certaine fourchette ne sous-entend pas nécessairement que des décisions imprudentes ont été prises. Comme il est mentionné à la page 8 du document de consultation, « ... la qualité de la gestion des placements ne doit pas être jugée d'après les résultats, mais plutôt d'après le processus décisionnel à l'origine des résultats obtenus. »
- 4.5. La notation du critère 2.2.16 (gestion interne de plus de 25 % du portefeuille) doit être améliorée. La barre de 10 milliards de dollars engendrerait des disparités au plan de la notation pour les régimes se trouvant légèrement au-dessus ou en-dessous de ce seuil. Certains administrateurs de régimes dont l'actif est inférieur à 10 milliards de dollars possèdent une expertise et des méthodes de gouvernance suffisantes pour gérer les placements à l'interne.
- 4.6. Le critère 2.2.17 a pour but de mesurer le niveau de non-appariement entre l'actif et les engagements en comparant le pourcentage de la caisse placée dans des titres à revenu fixe et le pourcentage des engagements du régime se rapportant aux retraités. Bien que ce critère fournisse une indication quelque peu brute du non-appariement, il ne tient pas compte d'autres facteurs relatifs aux décisions de placement prudentes, notamment la tolérance au risque des intervenants du régime et leur capacité de gérer le risque de non-appariement. En outre, pour un régime comptant un pourcentage relativement élevé (ou faible) de retraités comparativement à l'ensemble des régimes canadiens, une note favorable au critère 2.2.17 donnerait vraisemblablement lieu à une note défavorable au critère 2.2.8 (taux de rendement hors limite), car la composition de l'actif devrait être différente de celle du régime médian.