

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires présenté au Nova Scotia Pension Review Panel

Juillet 2008

Document 208057

This document is available in English

© 2008 Institut canadien des actuaires

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires présenté au Nova Scotia Pension Review Panel

Préface

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de présenter au Nova Scotia Pension Review Panel (le Comité) ses commentaires visant à maintenir et à améliorer le système de pensions en réponse à la demande de commentaires figurant dans le document de travail du Comité diffusé le 28 mai 2008.

L'ICA établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance à l'intention des actuaires qualifiés. Le principe directeur n^o 1 de l'ICA stipule que l'intérêt public est primordial. L'ICA aide aussi le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant au Canada, y compris celles régissant l'évaluation actuarielle des régimes de retraite.

L'ICA examine sans cesse ses normes relatives aux régimes de retraite à prestations déterminées et le Conseil des normes actuarielles prépare de nouvelles normes de pratique aux fins du provisionnement des régimes de retraite et de la détermination de la valeur actualisée d'une prestation de retraite.

Dernièrement, l'ICA a formulé certaines recommandations en vue d'apporter des modifications au cadre de réglementation des régimes de retraite au Canada qui, à notre avis, sont pertinentes pour les travaux du Comité; nous croyons comprendre que le Comité en tiendra compte dans le cadre de son examen. Voici les mémoires précédents de l'ICA dans lesquels figurent ces recommandations :

1. Ordonnance de l'Institut canadien des actuaires pour soigner un système de pensions canadien défaillant (l'Ordonnance de l'ICA)
(<http://www.actuaires.ca/members/publications/2007/207061f.pdf>, juin 2007).
2. Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes par l'Institut canadien des actuaires (mémoire de l'ICA au Comité des finances)
(<http://www.actuaires.ca/members/publications/2007/207076f.pdf>, août 2007)
3. Mémoire de l'Institut canadien des actuaires à la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario (mémoire de l'ICA à l'Ontario)
(<http://www.actuaires.ca/members/publications/2007/207097f.pdf>, octobre 2007)
4. Mémoire de l'Institut canadien des actuaires présenté à l'Alberta-British Columbia Joint Expert Panel on Pension Standards (mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B.)
(<http://www.actuaires.ca/members/publications/2008/208018f.pdf>, mars 2008)

Nous ne voulons pas, dans le présent mémoire, répéter ce que nous avons déjà dit dans nos mémoires précédents; nous visons plutôt à répondre aux questions soulevées dans le document de travail du Comité soit en faisant renvoi à des passages pertinents de nos mémoires antérieurs, soit en formulant de nouvelles observations sur des aspects que nous n'y avons pas abordés. Nous avons décidé de ne pas répondre à quelques questions

quand nous étions d'avis que l'ICA n'est pas bien placé pour apporter au Comité une contribution utile.

Réponses aux questions soulevées par le Comité

Section 3 : Loi sur les régimes de retraite

3. *Est-ce que la loi et les règlements sur les régimes de retraite devraient avoir des objectifs autres que ceux mentionnés dans la liste?*

À notre avis, tous les objectifs de la législation sur les régimes de retraite mentionnés dans le document de travail sont valides et pertinents.

Nous estimons de plus que la législation devrait comporter, à titre d'objectif explicite, l'expansion et l'amélioration de la portée des régimes de retraite à l'intention des Néo-Écossais. Le mandat de la division chargée de la réglementation des régimes de retraite (Pension Regulation Division) devrait être élargi pour préciser que celle-ci doit promouvoir la mise en place et le maintien de régimes de retraite en plus de s'acquitter de sa fonction actuelle de surveillance et de réglementation. Il s'agit notamment d'accroître le nombre d'employés participant à un régime et de garantir une sécurité adéquate des prestations acquises.

Pour de plus amples détails sur l'importance de la portée des régimes de retraite pour les Canadiens et le rôle du gouvernement au chapitre de la promotion des régimes de retraite, veuillez vous reporter au dernier paragraphe de la section 1.1 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (page 8), et aux sections 3(b) à 3(e) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 27-29).

Section 3.1 : Types de régimes

- 3.1 *Existe-t-il des régimes qui ne sont pas utilisés actuellement et qui pourraient offrir les avantages d'un régime à prestations déterminées tout en minimisant les risques?*

Pour certaines réflexions au sujet de la conception et des mécanismes de provisionnement innovateurs, veuillez vous reporter à la section 1.5 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (pages 11-12) et à la section 1.4 du chapitre 1 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (page 10). Nous tenons à souligner qu'il existe également des stratégies permettant de réduire les risques financiers et d'accroître la sécurité des régimes à prestations déterminées (p. ex., fonds de sécurité de retraite, marge de solvabilité cible, appariement de l'actif et du passif et recours à un contrat de rente assurée).

Section 4.1 : Régimes à prestations déterminées par rapport aux régimes à cotisations déterminées

- 4.1(a) *Est-ce que les tendances actuelles en ce qui concerne la baisse du nombre de régimes à prestations déterminées doivent être acceptées ou est-ce que les organismes de réglementation devraient permettre la création de régimes à*

prestations déterminées plus attrayants pour les employeurs en réduisant les risques liés au provisionnement?

L'ICA est persuadé que les régimes à prestations déterminées sont avantageux pour les Canadiens et est d'accord avec l'opinion exprimée en 2005 par l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, et citée dans le document de travail du Comité. Pour de plus amples détails à ce sujet, veuillez vous reporter à l'Ordonnance de l'ICA (page 3), à la section 1.1 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (pages 7-8), à la section 1 du chapitre 1 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (page 7) et à la section 1 du mémoire de l'ICA au Comité des finances (pages 3-4).

Nous ne croyons pas que le gouvernement ou l'organisme de réglementation des régimes de retraite devrait nécessairement favoriser les régimes à prestations déterminées par rapport aux régimes à cotisations déterminées, ou vice versa. Toutefois, les règles actuellement en vigueur font par mégarde de la discrimination contre les régimes à prestations déterminées et ainsi ces régimes sont beaucoup plus risqués et dispendieux à administrer que les régimes à cotisations déterminées. Si la réglementation permettait plus de latitude à l'égard des régimes à prestations déterminées et offrait la possibilité de mettre au point des méthodes davantage novatrices pour en gérer les risques et les partager, les frais d'administration de ces régimes pourraient être abaissés et les régimes à prestations déterminées pourraient concurrencer de manière plus juste les régimes à cotisations déterminées. La législation devrait être suffisamment souple pour permettre aux intervenants de déterminer l'équilibre entre les coûts et les risques qui convient le mieux pour combler les besoins des employeurs et garantir la sécurité aux employés.

4.1(b) Est-ce que de nouveaux types de régimes à prestations déterminées doivent être autorisés pour rendre ce type de régime plus accessible? Est-ce que de nouveaux types de régimes hybrides doivent être autorisés pour rendre ce type de régime plus accessible?

L'ICA estime qu'il faudrait passer en revue certains types de régimes hybrides. Veuillez vous reporter à la section 3(a) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 26-27) pour certaines idées sur la manière dont la Nouvelle-Écosse et les autres administrations canadiennes peuvent faciliter un environnement propice à la conception de nouveaux types de régimes à prestations déterminées ou de régimes hybrides à prestations déterminées et à cotisations déterminées.

Section 4.2 : Provisionnement des régimes de retraite

4.2(a) Est-ce que les règles actuelles de mesure et celles permettant d'atténuer les déficits de continuité ou de solvabilité sont adéquates?

Nous estimons qu'il importe d'améliorer la sécurité des prestations des participants tout en offrant un environnement qui incite les promoteurs à maintenir en place/créer des régimes à prestations déterminées. Nous avons, dans nos mémoires précédents, recommandé certaines modifications visant à améliorer

la méthode en vigueur pour atténuer les déficits de continuité et de solvabilité, y compris ce qui suit :

- l'instauration d'un fonds de sécurité de retraite;
- une marge de solvabilité cible;
- un accroissement du plafond des excédents;
- l'utilisation de lettres de crédit;
- des modifications aux évaluations de solvabilité;
- la fréquence des évaluations actuarielles.

Pour consulter les recommandations détaillées de l'ICA, veuillez vous reporter à la section 2 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (pages 12-20), à la section 2 du chapitre 1 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 11-18) et à la section 3 du mémoire de l'ICA au Comité des finances (pages 5-7).

4.2(b) Devrait-il y avoir des exceptions aux règles de provisionnement pour les universités, les régimes de retraite interentreprises, les municipalités, ou encore pour certaines autres entités?

Plusieurs provinces ont déjà autorisé des exceptions pour les régimes de retraite de certains employeurs du secteur public (par exemple, les municipalités et les universités). Mentionnons notamment l'exemption partielle ou totale des règles de provisionnement du déficit de solvabilité, sur une base provisoire ou permanente. Même si les employeurs du secteur public sont, dans l'ensemble, moins susceptibles de ne pas respecter leurs obligations en matière de provisionnement des prestations que ceux du secteur privé, les régimes du secteur public devraient continuer à être assujettis à des normes de provisionnement adéquates. Pour d'autres commentaires à ce sujet, veuillez vous reporter aux sections 5(a) et 5(b) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 30-33).

À notre avis, les diverses règles de provisionnement devraient tenir compte de la méthode de partage des risques entre les employeurs et les participants et de la compréhension commune des parties qui assument les risques dans chaque situation. Par exemple, les régimes à employeur unique dans le cadre desquels l'employeur assume le risque de provisionnement devraient être traités différemment des régimes interentreprises à cotisations négociées. Si les parties assument le risque à parts égales (c.-à-d., les régimes à financement conjoint), il peut s'avérer inutile d'accélérer les exigences de provisionnement, car les parties comprennent le risque. Par ailleurs, si l'employeur assume le risque de provisionnement, il se peut que les participants s'attendent à une plus grande protection qui pourrait être offerte en appliquant les méthodes mentionnées dans notre réponse à la question 4.2(a).

À notre avis, il est impératif de faire en sorte que le public comprenne mieux la notion des « prestations promises ». À cette fin, l'ICA a notamment recommandé d'instaurer une politique officielle de provisionnement pour chaque régime, de communiquer aux participants plus de renseignements sur le provisionnement et

de sensibiliser davantage le public aux notions de rente de retraite et d'épargne-retraite. Pour prendre connaissance des commentaires formulés à ce sujet, veuillez vous reporter à la section 3 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (pages 20-21), à la section 3 du chapitre 1 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 18-19) et à la section 2(h) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (page 25).

4.2(c) Est-ce que le provisionnement sur la base de continuité devrait être exigé?

La plupart du temps, les exigences de solvabilité sont, dans l'optique des organismes de réglementation, l'outil le plus utile pour surveiller la sécurité des prestations des participants. Le provisionnement sur une base de continuité permet à l'employeur de déterminer les cotisations à long terme qui seront suffisantes et stables pour lui permettre de couvrir les prestations promises. Veuillez vous reporter à la section 5(a) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 30-32) pour de plus amples commentaires à ce sujet.

4.2(d) Est-ce que les promesses liées à l'accumulation de prestations devraient être fonction du niveau pouvant être provisionné par les cotisations?

Nous ne saisissons pas le contexte de cette question. C'est avec plaisir que l'ICA rencontrerait les membres du Comité pour demander des précisions et répondre en conséquence. De toute manière, la législation sur les régimes de retraite devrait continuer de permettre de provisionner les futures prestations acquises à l'aide des excédents, sous réserve de toute marge de solvabilité prescrite.

4.2(e) Est-ce que le provisionnement intégral devrait être exigé à la liquidation du régime?

Ainsi que nous l'avons mentionné dans notre réponse à la question 4.2(b), nous estimons que les règles en matière de provisionnement, y compris celles qui s'appliquent à la liquidation du régime, devraient tenir compte de la méthode de partage des risques entre les employeurs et les participants.

Par exemple, les régimes à employeur unique dans le cadre desquels l'employeur assume le risque de provisionnement devraient exiger le provisionnement intégral à la liquidation. S'il n'y a pas de doute que ce sont les participants qui assument le risque (p. ex., régimes interentreprises à cotisations négociées dans le cadre desquels les prestations peuvent être réduites), le provisionnement intégral à la liquidation ne devrait pas être nécessaire puisque les obligations des employeurs se limitent aux cotisations négociées.

Section 4.3 : Excédents

4.3(a) Les organismes de réglementation devraient-ils aborder la question du droit de propriété des excédents? Si c'est le cas, quelles dispositions la loi devrait-elle contenir?

Pour inciter les employeurs à maintenir en place les régimes à prestations déterminées et à prévoir un provisionnement adéquat et donc à améliorer la sécurité des prestations, l'ICA estime qu'il est impératif de dissiper l'incertitude actuelle à l'égard de la propriété et de l'utilisation des excédents. Pour plus de

commentaires à ce sujet, veuillez vous reporter à la section 1.2 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (pages 9-10) et à la section 1.2 du chapitre 1 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (page 9-10).

- 4.3(b) *La notion de « rémunération différée » est-elle valable? Si c'est le cas, est-elle actuellement valable en ce qui a trait à la détermination de la responsabilité du provisionnement et du droit aux excédents?*

Pour déterminer si un régime représente une « rémunération différée », il faut se pencher sur la manière dont le régime a été établi et maintenu en place, sur les politiques en matière de rémunération dans le milieu de travail en particulier et sur la manière dont la promesse de prestations est articulée et communiquée. En théorie, nous sommes d'avis qu'il convient peut-être dans certaines situations d'assimiler les régimes à une « rémunération différée », mais pas nécessairement dans toutes les situations. Nous n'avons pas les compétences nécessaires pour faire des observations sur cette question dans une optique juridique.

Dans la mesure du possible, pour dissiper les conflits à propos de l'excédent et du concept de rémunération différée, il faudrait instaurer une politique de provisionnement et la communiquer clairement et prendre d'autres mesures pour mieux faire comprendre le principe des prestations promises. Pour des observations supplémentaires à ce sujet, veuillez vous reporter à la section 3 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (pages 20-21), à la section 3 du chapitre 1 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 22-23) et à la section 2(h) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 25-26).

Section 4.4 : Régimes de retraite interentreprises

- 4.4(a) *Comment les préoccupations liées au provisionnement des régimes de retraite interentreprises devraient-elles être abordées? Est-ce que le fait d'autoriser la mise sur pied d'un différent type de régime hybride pourrait être utile pour les régimes de retraite interentreprises?*

Les régimes de retraite interentreprises présentent beaucoup d'enjeux particuliers. Pour plus de détails sur ces enjeux et les façons possibles de les relever, veuillez vous reporter à la section 5(a) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 30-32).

- 4.4(b) *Quel type de test de provisionnement devrait être appliqué aux régimes de retraite interentreprises?*

Les régimes interentreprises se présentent sous diverses formes, mais ceux pour lesquels les prestations représentent une cible plutôt qu'une promesse, une évaluation de solvabilité pourrait ne pas s'avérer adéquate et il faudrait examiner d'autres normes de provisionnement. Veuillez vous reporter à la section 5(a) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 30-32).

- 4.4(c) *Les organismes de réglementation devraient-ils faciliter la création de régimes hybrides? Le modèle québécois constitue-t-il une option intéressante pour les employeurs de la Nouvelle-Écosse?*

Veillez vous reporter à la section 3(a) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 26-27) pour certaines idées sur la manière dont la Nouvelle-Écosse et les autres administrations canadiennes peuvent faciliter un environnement propice à la conception de nouveaux types de régimes à prestations déterminées ou de régimes hybrides à prestations déterminées et à cotisations déterminées.

Section 4.5 : Gouvernance

- 4.5 *Le gouvernement devrait-il tenter de définir, de vérifier et de réglementer la « bonne gouvernance »? Pourquoi ou pourquoi pas? Si c'est le cas, quels aspects devraient être réglementés?*

À propos de la gouvernance des régimes de retraite, nous pensons qu'il faudrait instaurer des lignes directrices fondées sur des principes offrant suffisamment de latitude pour tenir compte des circonstances propres à chaque régime. Nous ne préconisons pas d'imposer des dispositions légales à moins que ces lignes directrices n'aient manifestement pas atteint leur but. Veillez vous reporter à la section 4(d) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (page 30).

Section 4.7 : Rôle des organismes de réglementation

- 4.7 *Le système réglementaire actuel est-il efficace? Certains règlements et certaines règles actuellement en vigueur sont-ils inutiles? Si c'est le cas, de quels règlements et de quelles règles s'agit-il? Le système d'appel devrait-il être modifié? Si c'est le cas, comment?*

La prolifération de règles différentes qui s'appliquent aux participants des diverses administrations est l'un des obstacles les plus importants au fonctionnement efficace du système de réglementation en place. De nombreux régimes ont des participants dans plusieurs provinces et ainsi l'administration de ces régimes prend du temps et est dispendieuse.

Même si l'harmonisation à l'échelle du pays est le but ultime, dans un premier temps, nous encourageons fortement les provinces de l'Atlantique à collaborer (ainsi que le font actuellement l'Alberta et la Colombie-Britannique) pour élaborer des normes communes, abaissant du coup les dépenses affectées à la conformité et à la surveillance.

Pour plus de commentaires au sujet des efforts déployés pour favoriser une plus grande harmonisation interprovinciale, veuillez vous reporter aux sections 4(a) et 4(b) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B.

Section 4.9 : Débloquer les fonds

- 4.9 *Dans quelle mesure les organismes de réglementation devraient essayer de réglementer le droit d'un employé d'avoir accès à ses fonds?*

Un régime de retraite vise avant tout à fournir un revenu à la retraite. Il y a peut-être lieu d'offrir une certaine latitude, mais il importe de ne pas perdre de vue que les employeurs ont volontairement établi des régimes de retraite pour permettre aux employés de prendre leur retraite à un moment convenable et de

disposer, il est à espérer, d'un revenu suffisant à ce moment-là. Avant la réforme de la législation régissant les régimes de retraite, il y a 20 ans, les employés ne pouvaient accéder à leurs fonds que sous la forme d'une rente et rares étaient les régimes qui permettaient la transférabilité. À notre avis, même si la transférabilité est une disposition importante permettant aux employés mobiles de regrouper leurs épargnes-retraite dans un seul compte, si la loi permettait aux employés d'accéder à leurs fonds de retraite à des fins autres que de s'en servir pour leur retraite, sauf dans de très rares situations, cela irait à l'encontre du but visé par un régime de retraite.

Section 4.10 : Droits d'acquisition

4.10(a) Est-ce que la loi devrait prévoir des droits d'acquisition supplémentaires à la liquidation d'un régime?

Pour plus de détails au sujet des droits d'acquisition et de leur incidence sur le provisionnement selon la base de solvabilité, veuillez vous reporter à la section 2.5 du mémoire de l'ICA à l'Ontario (au bas de la page 15).

4.10(b) Les organismes de réglementation devraient-ils maintenir l'obligation de provisionner les prestations supplémentaires découlant des droits d'acquisition à la liquidation d'un régime?

Conformément aux règles de provisionnement en vigueur en Nouvelle-Écosse, les prestations supplémentaires découlant des droits d'acquisition peuvent être exclues du provisionnement selon la base de solvabilité quand le régime est en continuité, mais elles doivent être provisionnées après la liquidation réelle du régime. Cette exigence de « provisionnement à l'échéance » de ces prestations peut coûter très cher à l'employeur au moment de la liquidation du régime.

L'obligation de provisionner à l'échéance des prestations qui ne sont pas autrement provisionnées au préalable n'est pas souhaitable et peut-être pas conforme aux objectifs de provisionnement des régimes de retraite énoncés dans les normes de pratique de l'ICA. En vertu de ces normes (paragraphe 3400.05), voici les objectifs du provisionnement d'un régime de retraite :

- l'accumulation systématique, au fil des ans, d'éléments d'actif particuliers, indépendants de l'actif de l'employeur, qui visent à garantir les prestations du régime à l'égard des années de service passé des participants;
- l'affectation ordonnée et rationnelle des cotisations entre les diverses périodes.

En supposant que conformément à la législation en vigueur en Nouvelle-Écosse, des droits d'acquisition continuent à être accordés à la liquidation, d'autres approches à l'égard du provisionnement qui cadreraient mieux avec les objectifs ci-haut consisteraient soit a) à provisionner au préalable les prestations supplémentaires découlant des droits d'acquisition tant sur une base de continuité qu'à la liquidation réelle du régime, soit b) à ne pas provisionner au préalable ces prestations sur une base de continuité et, donc, à ne pas exiger qu'elles le soient à la liquidation réelle du régime.

Section 5.1 : Règles de protection refuge

5.1 Est-ce que des règles de protection refuge devraient être adoptées pour protéger contre les litiges les promoteurs et les administrateurs de régimes à cotisations déterminées?

L'ICA est d'accord avec le fait de communiquer davantage de renseignements aux participants et avec des règles de protection refuge à l'intention des administrateurs des régimes à cotisations déterminées qui satisfont à tout le moins aux normes énoncées. Veuillez vous reporter aux sections 5(j) et 5(k) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (page 35).

Section 5.2 : Retraite progressive

5.2 Quelles sont les autres enjeux liés à la retraite progressive, et quelle devrait être la position de la Nouvelle-Écosse au niveau de la loi?

Il faudrait examiner la législation régissant les régimes de retraite pour permettre la retraite progressive sans imposer aux régimes d'offrir cette option aux participants. Veuillez vous reporter à la section 5(l) du chapitre 2 du mémoire de l'ICA à l'Alberta-C.-B. (pages 35-36).

Section 5.3 : Comptes d'épargne libres d'impôt (CELI)

5.3 Quelle devrait être, sur le plan de la loi, la position de la Nouvelle-Écosse en ce qui a trait à l'utilisation des CELI aux fins de procurer une rente de retraite?

Le CELI conçu par l'administration fédérale permet de mettre les épargnes à l'abri de l'impôt et offre une grande marge de manœuvre pour utiliser les fonds à diverses fins. À notre avis, le but premier des CELI n'est pas nécessairement de fournir un revenu de retraite; ainsi, nous ne voyons pas la nécessité d'assujettir les CELI à la législation régissant les régimes de retraite. Essentiellement, les CELI prévoient l'acquisition immédiate et si un promoteur souhaite instaurer d'autres règles au sujet de l'accès aux fonds pendant l'emploi, il peut le faire selon ce qu'il veut.

Conclusion

L'ICA appuie les travaux effectués par le Comité au nom du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Nous sommes heureux de profiter de l'occasion qui nous est donnée de participer à cette consultation et si le Comité avait encore besoin d'aide, c'est avec plaisir que nous lui prêterions main-forte.