

Le 23 juin 2014

CONFIDENTIEL

Monsieur Kevin Sorenson
Ministre d'État (Finances)
Ministère des Finances du Canada
pensions@fin.gc.ca

Objet : Réponse au document de consultation du ministère des Finances du Canada intitulé *Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles*

Monsieur le Ministre,

Nous tenons à vous remercier de nous avoir offert la possibilité de présenter notre réponse au document de consultation du ministère des Finances du Canada intitulé *Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles*. Vous trouverez nos commentaires ci-joints. Il s'agit d'un dossier auquel nos actuaires ont consacré une somme considérable de temps et d'efforts. Nous croyons que les régimes à prestations cibles constituent un grand pas en avant pour l'évolution des régimes de pension, et nous voulons garantir qu'ils seront mis en place aussi efficacement que possible.

N'hésitez pas à communiquer avec monsieur Fred Vettese (416 383-6454 ou fvettese@morneaushepell.com) si vous avez besoin de renseignements plus détaillés à propos des points que nous abordons dans le présent document.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, nos salutations distinguées.

(original signé par)

Fred Vettese
Actuaire en chef

(original signé par)

Mel Bartlett
Associé directeur, Atlantique

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
ADMINISTRATION ET GOUVERNANCE	6
Points à considérer	6
Approche proposée	6
Questions	8
POLITIQUE DE CAPITALISATION	11
Points à considérer	11
Approche proposée	13
Questions	14
COTISATIONS	17
Approche proposée	17
Questions	18
STRUCTURE DES PRESTATIONS	20
Points à considérer	20
Approche proposée	21
Questions	21
PLANS DE RECOUVREMENT DES DÉFICITS DE CAPITALISATION.....	23
Points à considérer	23
Approche proposée	24
Questions	25
PLAN D'UTILISATION DES EXCÉDENTS DE CAPITALISATION	27
Points à considérer	27
Approche proposée	288
Questions	30
COMMUNICATIONS.....	32
Points à considérer	32
Approche proposée	32
Questions	33
CONVERSION DES RÉGIMES DE PENSION EN RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES	34

Points à considérer	34
Approche proposée	35
Questions	35
RÈGLES DE TRANSFERT ET D'IMMOBILISATION	37
Question	37
CESSATION D'EMPLOI.....	38
Points à considérer	38
Question	39
CESSATION DU RÉGIME ET LIQUIDATION	40
Questions	40
APPLICATION AUX RÉGIMES INTERENTREPRISES	42
Questions	42

INTRODUCTION

Morneau Shepell félicite le ministère des Finances pour sa proposition visant à créer les régimes à prestations cibles (régimes PC). La viabilité à long terme du régime à prestations déterminées (régime PD) traditionnel fait aujourd'hui l'objet de bien des questionnements et même les régimes de retraite à cotisations déterminées (régimes CD), qui étaient encore récemment la seule véritable alternative, présentent certains inconvénients. Il est temps de créer un nouvel instrument hybride qui permettra de partager les risques entre employeurs et employés de façon plus durable, tout en préservant certaines des caractéristiques les plus intéressantes des régimes PD. Selon nous, les régimes PC sont très prometteurs à cet égard.

Il existe plusieurs façons de concevoir un régime PC; en général, nous approuvons le cadre proposé par le ministère des Finances. Nous sommes ravis de constater que bon nombre des dispositions du document de consultation du Ministère reflètent les travaux avant-gardistes qui ont été entrepris au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard avec l'aide des actuaires de Morneau Shepell. Le présent document décrit en détail notre position relativement aux diverses questions que pose le document de consultation, mais nous tenons avant toute chose à mettre en lumière plusieurs enjeux essentiels.

Premièrement, nous pensons que le niveau de sécurité des prestations offertes par un régime PC doit être approprié, c'est-à-dire ni trop élevé ni trop faible. Un niveau de sécurité trop faible engendre des problèmes évidents. Mais lorsqu'on essaie d'offrir un niveau de sécurité trop élevé, on crée également des problèmes, car cela a certains effets indésirables. Si nous véhiculons l'idée selon laquelle les prestations sont pratiquement garanties, toute baisse future de ces prestations sera accueillie avec stupéfaction et colère. Nous ne devons pas oublier que les régimes PC ne sont pas des régimes PD. Si les participants au régime sont parfaitement informés de la possible variabilité de leurs prestations, cette variabilité devient beaucoup moins difficile à accepter quand elle se concrétise. C'est ce que nous avons constaté avec les régimes CD, ainsi que dans d'autres pays comme le Danemark, qui a mis à l'essai des régimes similaires aux régimes PC.

Chercher à offrir un niveau de sécurité trop élevé pour les prestations soulève une autre difficulté, qui exacerbe l'inévitable problème posé par l'équité intergénérationnelle. Les participants actuels se retrouvent avec des prestations inférieures à ce qu'ils auraient normalement touché et une prochaine génération pourrait bénéficier de prestations plus élevées ou de cotisations moins élevées, au détriment de la génération actuelle. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas mettre en place une réserve de capitalisation; mais celle-ci ne devrait pas être excessive.

Nous sommes tout à fait favorables à la proposition visant à autoriser l'adoption rétrospective des régimes PC, sous réserve de l'instauration d'une période de transition. Selon nous, en l'absence d'une telle mesure, les employeurs ayant décidé qu'ils ne peuvent plus maintenir leur régime PD passeraient directement à un régime CD, une solution moins avantageuse que le régime PC pour la plupart des employés. Nous reconnaissons qu'il faut préserver les droits individuels et que, dans le cadre de toute conversion rétrospective, le consentement des participants peut être requis, mais les règles déterminant ce qui constitue un niveau de consentement adéquat ne peuvent pas trop strictes, car il serait alors difficile de mettre en œuvre les régimes PC.

Un autre élément clé des régimes PC est leur structure de gouvernance. L'approche proposée nécessite une structure de gouvernance conjointe, avec un conseil de fiduciaires ou un organe similaire dans tous les cas. Une telle option convient aux milieux interentreprises ou à employeur unique dont le personnel est majoritairement syndiqué, mais elle n'est pas toujours pratique dans les environnements à employeur unique.

dont la majorité des employés ne sont pas syndiqués, car alors aucun agent négociateur ne représente la majorité des participants au régime. Nous pensons que, dans ces cas-là, au lieu d'exiger une gouvernance mixte, il faudrait envisager le recours à d'autres mécanismes permettant que les intérêts des participants au régime PC soient protégés lors de la gestion de ce régime. Cela permettra également de faire des régimes PC une alternative viable pour les employeurs uniques de personnes non syndiquées qui ne veulent pas opter pour la gouvernance mixte. Nous observons que les régimes CD présentent beaucoup plus de risques pour leurs participants que les régimes PC, mais ne nécessitent pas une gouvernance mixte.

Nous constatons qu'une disposition apparemment anodine du cadre proposé pour les régimes PC – la prestation versée lors d'une cessation d'emploi – pourrait largement atténuer les effets d'une future crise financière comme celle que nous avons connue en 2008-2009. Les déficits de capitalisation ont découlé non seulement des pertes subies sur les marchés financiers, mais également du fait que les faibles rendements obligataires ont fait grimper les valeurs de rachat. Ce dernier problème disparaît virtuellement quand les valeurs de transfert lors d'une cessation d'emploi sont déterminées sur une base de continuité. Il s'agit là d'une caractéristique très importante et très positive des régimes PC.

Avant de passer au texte principal de notre présentation, nous tenons à souligner l'importance de la simplicité et de la transparence. Si nous croyons que les employeurs de taille moyenne devraient également pouvoir adopter un régime PC, nous ne pouvons pas instaurer des règles de conformité trop strictes ou trop coûteuses. C'est pourquoi nous recommandons certaines simplifications, par exemple le recours à la capitalisation sur une base de continuité avec provision pour écarts défavorables, plutôt que l'adoption d'une approche probabiliste.

Maintenant que ces éléments ont été mis en lumière, les représentants de Morneau Shepell sont reconnaissants de l'occasion qui leur est offerte de faire part de leur perception des questions soulevées dans le document de consultation du ministère des Finances. C'est avec plaisir que les soussignés répondront à toute question soulevée par notre présentation.

Respectueusement soumis,

(original signé par)

Fred Vettese,
Actuaire en chef

(original signé par)

Mel Bartlett,
Associé

ADMINISTRATION ET GOUVERNANCE

Le cadre de gouvernance fédéral des régimes à prestations cibles devrait être conçu de manière à fournir un degré d'assurance élevé au chapitre de la conformité avec les lois, les règlements et le document constitutif du régime. En outre, le processus décisionnel devrait rendre compte des objectifs de partage des risques et du fait que l'employeur, les participants et les retraités ont des intérêts distincts dont il faut tenir dûment compte.

POINTS À CONSIDÉRER

Il convient de tenir compte d'un certain nombre de points au moment de définir le cadre de gouvernance fédéral des régimes à prestations cibles.

Obligations à l'endroit des parties : l'organe administratif d'un régime à prestations cibles devrait être à même de prendre des décisions dans l'intérêt de l'employeur, des participants et des retraités. Le risque que les administrateurs du régime soient en situation de conflit d'intérêts devrait être atténué le plus possible.

Représentation : la mesure dans laquelle la structure de gouvernance fédérale des régimes à prestations cibles diffèrera de celle des régimes à prestations déterminées sous réglementation fédérale dépendra de la répartition des risques entre les parties. Étant donné que le partage des risques fait partie de la nature même des régimes à prestations cibles, toutes les parties devant assumer des risques (ce qui inclut les participants actifs, les retraités et les autres bénéficiaires) devraient participer à la gouvernance de leur régime.

Souplesse de la réglementation : l'importance et le rôle de l'organe administratif seront fonction de la mesure dans laquelle les dispositions législatives et réglementaires applicables aux régimes à prestations cibles seront normatives. Un cadre réglementaire fédéral souple, laissant une certaine marge de manœuvre à l'égard des décisions importantes touchant le régime, exige un énoncé clair des responsabilités de l'organe de gouvernance ainsi que des mécanismes redditionnels.

Processus décisionnel efficace : l'organe administratif devrait être en mesure de prendre des décisions en temps utile et d'éviter les impasses, et disposer de mécanismes adéquats pour résoudre les divergences d'opinions et régler les différends.

Environnement syndiqué : étant donné que certains aspects du cadre de gouvernance fédéral des régimes à prestations cibles pourraient être négociés dans le contexte d'une convention collective, il faudrait veiller à protéger comme il se doit les intérêts des retraités et des autres bénéficiaires du régime qui ne prennent pas part au processus de négociation collective.

APPROCHE PROPOSÉE

Concernant le cadre de gouvernance fédéral des régimes à prestations cibles, l'approche proposée comporte une structure de gouvernance mixte à laquelle participeraient les employeurs ou les répondants, les participants actifs, les participants à la retraite et les autres bénéficiaires des régimes, de même que des intervenants indépendants (p. ex., des spécialistes des pensions et autres professionnels).

POLITIQUE DE GOUVERNANCE

La législation fédérale exigerait que les régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale élaborent une politique de gouvernance. Le répondant du régime devrait informer les participants et les autres bénéficiaires au sujet de cette politique, dont une copie serait mise à leur disposition sur demande. Les dispositions législatives fédérales indiqueraient que la politique de gouvernance doit être établie comme document autonome ou qu'elle doive faire partie du document constitutif du régime.

Voici certains des éléments qui seraient abordés dans cette politique :

- la composition de l'organe de gouvernance (conseil de fiduciaires ou entité similaire), y compris sa taille et la représentation de chaque partie;
- la procédure de nomination (et de révocation) des administrateurs (membres de l'organe de gouvernance), dont le président, et la durée de leurs mandats;
- la procédure et les règles de vote (p. ex., majorité requise), y compris la marche à suivre pour dénouer les impasses;
- une description détaillée des rôles et des responsabilités des administrateurs;
- la composition et les fonctions des comités du conseil, le cas échéant;
- les compétences que devraient posséder certains des membres du conseil (investissements, actuariat, etc.);
- les règles régissant les conflits d'intérêts;
- le code de déontologie des administrateurs;
- les exigences de communication de renseignements en complément de celles énoncées dans la réglementation;
- la rémunération des administrateurs et la politique régissant leurs dépenses.

NATURE ET COMPOSITION DE L'ORGANE ADMINISTRATIF

Les régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale seraient administrés par un conseil de fiduciaires ou par un organe similaire ayant une obligation fiduciaire envers le régime. La loi fédérale exigerait que les participants au régime (syndiqués et non syndiqués), les retraités et les autres bénéficiaires soient représentés et aient des droits de vote au sein du conseil. Les répondants pourraient compter des représentants au conseil, mais ce ne serait pas obligatoire. L'importance de la représentation de chaque partie serait décidée par voie de négociation. Le conseil de fiduciaires pourrait aussi compter des membres de l'extérieur, par exemple des spécialistes des pensions, d'autres professionnels ou des représentants d'un autre syndicat; ces représentants pourraient soit avoir un droit de vote, soit être simplement des observateurs.

Les règles relatives au processus décisionnel devraient faire en sorte qu'aucune des parties ne dispose d'une influence ou d'un pouvoir disproportionné au sein du conseil. Une personne ne pourrait être nommée à titre d'administrateur s'il y a un conflit d'intérêts entre ses responsabilités à titre de fiduciaire et ses autres responsabilités.

Le surintendant des institutions financières aurait le pouvoir de révoquer un administrateur jugé inapte, comme c'est actuellement le cas aux termes de la LNPP. Toutes les exigences de cette loi à l'égard des administrateurs s'appliqueraient au conseil de fiduciaires dans son ensemble.

RÔLE DU CONSEIL DE FIDUCIAIRES

Comme c'est actuellement le cas aux termes de la LNPP, le rôle du conseil de fiduciaires consisterait à gérer le régime et à prendre des décisions en conformité avec les documents pertinents (document constitutif, politique sur les prestations, politique de capitalisation, y compris les politiques de recouvrement des déficits et d'utilisation des excédents, etc.). Le conseil n'aurait pas le pouvoir de modifier ces documents, car il s'agirait d'une prérogative de l'employeur, des participants et des retraités. Par contre, le conseil pourrait recommander au besoin que des modifications de ces documents soient soumises aux parties pour approbation. L'employeur ne pourrait pas modifier unilatéralement les dispositions du régime. Le conseil serait en outre responsable des communications avec les participants et de la production des documents requis auprès du surintendant des institutions financières.

Le conseil de fiduciaires serait tenu d'agir exclusivement dans l'intérêt des participants au régime. Les fiduciaires pourraient déléguer certaines de leurs fonctions à une tierce partie, dont le répondant du régime (par exemple pour le calcul des prestations, les communications avec les participants et les bénéficiaires, la divulgation de renseignements et certaines décisions d'investissement).

IMMUNITÉ

Les dispositions existantes de la LNPP qui accordent une immunité aux administrateurs d'un régime de pension ainsi qu'à leurs employés ou agents s'appliqueraient également aux régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale. Conformément à ces dispositions, la responsabilité de l'administrateur d'un régime n'est pas engagée au regard des exigences de qualité de gestion, de gestion en matière de placement d'actifs et de connaissances et d'aptitudes énoncées dans la loi si cet administrateur s'est appuyé de bonne foi sur certaines catégories précises de documents préparés par des professionnels.

QUESTIONS

- 1. Est-ce que ce cadre de gouvernance est approprié dans le cas des régimes de pension du secteur privé ou de sociétés d'État sous réglementation fédérale qui souhaitent se convertir en régimes à prestations?**

Nous croyons que ce cadre convient à la fois au secteur privé sous réglementation fédérale et aux régimes de pension des sociétés d'État qui souhaitent se convertir à un régime à prestations cibles (PC).

- 2. Est-ce que les dispositions législatives ou réglementaires fédérales devraient prescrire la composition de l'organe de gouvernance (p. ex., proportion de participants au régime et de retraités, présence de fiduciaires indépendants)?**

Nous croyons que les lois et règlements ne devraient pas être plus normatifs que ce que stipulent les dispositions à la section « Nature et composition de l'organe administratif ». Les pratiques exemplaires vont évoluer avec le temps et, au besoin, d'autres règlements pourront être adoptés lorsque les organismes de réglementation et les divers intervenants connaîtront mieux les régimes PC. Nous recommandons vivement que l'employeur soit représenté au conseil s'il le souhaite, plutôt que de laisser le conseil prendre cette décision. Si un régime est mal géré, ce sera l'employeur qui assumera au moins une partie des conséquences des perturbations qui en découleront. Par ailleurs,

nous ne sommes pas certains qu'il soit avisé d'autoriser des experts ou des professionnels de l'extérieur à être représentés au conseil si ces personnes (ou leur entreprise) offrent des services au régime en échange d'une rémunération.

3. Est-ce que le conseil de fiduciaires devrait avoir le pouvoir de modifier les documents constitutifs des régimes?

Le conseil devrait avoir le pouvoir de modifier les documents qui ne changent pas de façon significative les prestations ou les cotisations. Par exemple, il pourrait apporter des modifications qui précisent l'intention ou les pratiques administratives, et mettre à jour les règles applicables au régime afin de rendre compte de l'évolution de la législation (par exemple, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a fait passer l'âge maximum de la retraite de 69 à 71 ans).

4. Quel devrait être l'appui requis de la part des participants pour qu'il soit possible d'apporter des modifications de fond au document constitutif d'un régime?

Dans ce contexte, nous supposons que le « document constitutif du régime » inclut également la politique de capitalisation. Dans le cadre relatif aux régimes PC, la politique de capitalisation établira les limites de cotisations (dont on suppose que le répondant les juge « abordables ») pour les parties au régime. Ainsi, lorsqu'un mouvement est provoqué dans les limites autorisées, il ne faudrait pas imposer de modification des cotisations. Par ailleurs, la politique de capitalisation déterminera comment les prestations seront améliorées à l'aide des excédents, et comment les déficits de capitalisation seront gérés.

Cela dit, si un groupe d'intervenants désire apporter des modifications substantielles, c'est le groupe d'intervenants ayant créé le régime PC qui devrait conserver le droit de le modifier. Par exemple, si la création du régime PC nécessite l'appui des participants, les modifications substantielles devraient requérir elles aussi cet appui. Cela soulève la question suivante : qu'est-ce qui caractérise l'appui des participants? Pour mentionner un précédent, en vertu des règles en vigueur, le partage des surplus nécessite le consentement des deux tiers de chaque catégorie de participants. Ce pourrait être un bon point de départ.

Par contre, en nous reportant à la question 3, nous croyons que le conseil de fiduciaires devrait conserver la capacité d'apporter des modifications justifiées davantage par la tenue à jour du régime. Selon nous, cette solution est plus efficace que d'essayer de consulter les parties pour chaque modification à apporter à ce régime.

Quelles que soient les modifications apportées et les personnes qui les apportent, nous croyons qu'il faut atteindre tous les objectifs établis ou respecter tous les critères prévus par le cadre des régimes PC en matière de gestion des risques pour que les modifications soient approuvées.

5. Devrait-il exister des dispositions de gouvernance distinctes pour les régimes de pension sous réglementation fédérale selon que les employés concernés sont syndiqués ou non?

De façon générale, le cadre de gouvernance devrait être le même pour les employés syndiqués et les employés non syndiqués. Toutefois, dans le cas des employés syndiqués, l'agent négociateur devrait pouvoir représenter les participants au régime comme un groupe homogène, tant au conseil de fiduciaires que pour la prise de décisions nécessitant leur approbation. Si les employés ne sont pas syndiqués, chaque participant pourrait avoir le droit de « voter » à propos des points nécessitant l'approbation des participants.

Le cadre proposé nécessitera une structure de gouvernance mixte, avec un conseil de fiduciaires ou un organe similaire dans tous les cas. Ce cadre convient à un milieu de travail syndiqué, mais n'est pas toujours pratique chez un employeur unique dont les employés ne sont pas syndiqués, en l'absence d'agents négociateurs représentant la majorité des participants au régime. Dans pareil cas, nous suggérons qu'on n'exige pas une gouvernance mixte, mais plutôt qu'on mette en place d'autres mécanismes garantissant que les intérêts des participants au régime seront protégés lors de la gestion du régime PC. Cela aura un autre avantage : les régimes PC constitueront une alternative viable pour les employeurs uniques dont le personnel n'est pas syndiqué et qui ne veulent pas adopter d'approche de gouvernance mixte. Nous observons que les régimes CD peuvent présenter beaucoup plus de risques pour les participants que les régimes PC, mais ne nécessitent pas de gouvernance.

6. Quel genre de processus pourrait-on envisager pour négocier les dispositions des régimes avec des employés non syndiqués assujettis à la réglementation fédérale?

Selon nous, on pourrait s'appuyer sur les règles qui s'appliquent actuellement à la négociation d'ententes de partage des excédents avec les participants pour trouver le moyen de conclure une entente avec des employés non syndiqués sous réglementation fédérale. Sur le fond, la dynamique d'une telle situation est la même (on apporte des changements importants à la capitalisation et à la structure du régime), et un processus analogue serait approprié.

POLITIQUE DE CAPITALISATION

Les régimes à prestations cibles, comme leur nom l'indique, prévoient le versement de prestations « cibles » plutôt que de prestations « déterminées » ou « garanties ». En général, les cotisations et la responsabilité de l'employeur sont assorties d'un plafond ou se limitent aux cotisations fixées de manière contractuelle. Cela signifie que les participants et les retraités doivent assumer tout déficit de capitalisation éventuel sous forme de hausse des cotisations ou de diminution des prestations de pension, mais également qu'ils ont droit à tout excédent de capitalisation pouvant être dégagé.

POINTS À CONSIDÉRER

CAPITALISATION DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES

À l'heure actuelle, tous les régimes de pension à prestations déterminées visés par la LNPP sont assujettis à des règles de capitalisation conforme aux normes de solvabilité et de capitalisation sur une base de continuité. Le ratio de solvabilité fournit une indication importante de la santé financière d'un régime, car il indique si le régime serait en mesure de s'acquitter de ses obligations en cas de cessation immédiate. Aux termes des règles régissant la capitalisation dans une optique de solvabilité, les actifs d'un régime doivent être suffisants pour couvrir le coût prévu des prestations promises telles que calculées dans le cadre d'un rapport d'évaluation actuarielle, selon l'hypothèse d'une cessation du régime au moment de l'évaluation, les prestations périodiques étant converties en un montant forfaitaire. À l'opposé, les règles de capitalisation sur une base de continuité reposent sur l'hypothèse voulant que le régime soit maintenu, mais qu'il n'y ait plus de nouvelles prestations qui s'accumulent et que le régime cesse d'accepter de nouveaux participants.

PROTECTION DES PRESTATIONS

Il faut s'assurer que le modèle fédéral de capitalisation des régimes à prestations cibles maintienne la protection des prestations des participants et des retraités tout en assurant la stabilité des cotisations et des prestations. Les règles de capitalisation doivent être établies de manière à imposer un certain degré de rigueur aux administrateurs du régime, pour garantir une forte probabilité que les prestations cibles puissent être versées.

CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES

Les régimes à prestations déterminées laissent peu de latitude pour réviser les dispositions du régime afin de composer avec les déficits de capitalisation, de sorte que les répondants de ces régimes ont la responsabilité exclusive des déficits; dès lors, s'ils ne sont pas capables d'assumer ce coût, il peut y avoir cessation du régime. Le cadre fédéral régissant les régimes à prestations cibles devrait laisser une marge de manœuvre permettant d'ajuster les cotisations et les prestations lorsque la situation financière d'un régime change. Ainsi que le mentionnent les propositions exposées ci-après, on exigerait que les régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale apportent de manière continue les modifications nécessaires aux paramètres du régime pour en garantir la viabilité. Ces modifications devraient être effectuées en temps opportun, avant que la situation du régime se détériore jusqu'au point de non-retour. Ce genre de mécanisme réduit le risque

d'insolvabilité pouvant entraîner la cessation d'un régime. Il faut considérer également qu'en cas de cessation, que ce soit pour insolvabilité ou pour un autre motif, le montant forfaitaire payable aux participants ne serait pas garanti, mais dépendrait de la situation financière du régime à ce moment-là. Par conséquent, les exigences de capitalisation fondées sur un scénario de cessation du régime ne semblent pas nécessaires dans le cas des régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale. Les règles de capitalisation de ces régimes seraient plutôt axées sur une base de continuité.

MARGE DE CAPITALISATION

Même s'il n'est pas nécessaire de prévoir des règles de capitalisation conformes aux normes de solvabilité, une exigence de capitalisation reposant strictement sur le ratio de capitalisation sur une base de continuité ne suffit peut-être pas à assurer un degré de probabilité raisonnable que les prestations cibles seront versées. Il serait donc approprié de prévoir une marge, ou une forme de provisionnement, dans le calcul de ce ratio, de manière à pouvoir exercer un effet anticyclique à l'égard de l'expérience du régime, cette marge étant constituée lors des périodes de forte croissance économique (expérience favorable) et pouvant être utilisée lors des périodes économiques plus ardues (expérience défavorable). On pourrait structurer cette marge de manière qu'elle concorde avec l'approche d'investissement en fixant son niveau en fonction de la répartition des actifs du fonds de pension (ainsi, la marge serait plus élevée si le fonds de pension comportait des investissements présentant un risque plus élevé).

Dans un document de recherche^[1] publié en janvier 2013, l'Institut canadien des actuaires (ICA) formule une orientation à l'intention des actuaires dans le contexte du calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité des régimes. Une provision pour écarts défavorables correspond aux fonds additionnels qui seraient requis pour disposer d'une marge de manœuvre en vue d'assurer une capitalisation adéquate du régime, en cas de changements potentiels liés à des facteurs économiques ou autres. Dans le document mentionné, des provisions pour écarts défavorables sont calculées selon des probabilités de l'ordre de 75 % et de 90 % du maintien de la capitalisation intégrale des régimes sur une base de continuité à la première date d'évaluation triennale (soit sur un horizon de trois ans). Les provisions pour écarts défavorables varient également selon que les actifs sont des actions ou des obligations, de même que selon le « degré de maturité » du régime (mesuré en fonction du pourcentage du passif attribuable aux retraités qui reçoivent des prestations par rapport au passif attribuable aux prestations futures des participants actifs).

APPROCHE PROBABILISTE ET APPROCHE FONDÉE SUR LA MARGE

Plutôt que d'exiger expressément la constitution d'une marge, il serait possible d'adopter une approche où le principal objectif de gestion du risque consiste à garantir avec un degré de probabilité déterminé que les prestations de base ne seront pas réduites à l'intérieur d'une période donnée, et où un objectif secondaire est de garantir le versement d'un pourcentage déterminé des prestations accessoires au cours de la même période (p. ex., 97,5 % et 75 %, respectivement, sur une période de 15 ans). La distinction entre les prestations de base et les prestations accessoires est commentée à la section 4.4, *Structure des prestations*. Cette approche « probabiliste » pourrait conférer une certaine latitude quant à la capitalisation des régimes, dans la mesure où le « critère de probabilité » est respecté. Une telle approche serait toutefois plus complexe sur le plan administratif, car elle dépend du jugement de l'actuaire. De plus, il n'existe pas pour le moment de norme actuarielle concernant un tel critère de probabilité.

HORIZON PRÉVISIONNEL

Les exigences de capitalisation sur une base de continuité qui sont énoncées à l'heure actuelle dans la LNPP reposent sur la meilleure estimation de la valeur actualisée, au moment de l'évaluation, des flux de trésorerie futurs prévus. Cette représentation de l'avenir est assez limitée, puisqu'elle repose uniquement sur les prestations accumulées au moment de l'évaluation et qu'elle ne prend pas en compte les effets de l'adhésion de nouveaux participants au régime (en d'autres termes, l'estimation est fondée sur le principe d'un groupe sans entrants). On peut aussi calculer le ratio de capitalisation sur une base de continuité dans le contexte d'un groupe avec entrants. Il faut alors établir une projection du ratio de capitalisation sur une base de continuité (par exemple sur un horizon de 15 ans), en incluant les estimations relatives à l'accumulation des prestations, aux cotisations et aux nouveaux participants qui adhéreront au régime dans l'avenir. Cette approche permet entre autres de prendre en compte, aux fins de l'évaluation, l'incidence des changements dans les taux de cotisation, ce que l'évaluation actuelle sur une base de continuité aux termes de la LNPP ne prévoit pas.

APPROCHE PROPOSÉE

L'approche proposée consisterait à instaurer une exigence générale aux termes de laquelle l'administrateur devrait établir une politique de capitalisation applicable aux régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale, cette politique devant être soumise au surintendant des institutions financières.

Selon l'approche proposée, afin de réduire le risque d'un déficit de capitalisation, on recourrait à un critère de capitalisation fondé sur une évaluation en continuité plutôt que d'imposer une exigence de capitalisation conforme aux normes de solvabilité. Jusqu'ici, on a adopté ou proposé deux approches assez différentes au Canada à l'égard de la capitalisation des régimes à prestations cibles, et les opinions varient chez les spécialistes des pensions et les parties prenantes concernant l'approche à privilégier. Le cadre législatif et réglementaire serait fondé sur l'une des deux approches de capitalisation suivantes :

- Une exigence de capitalisation sur une base de continuité assortie d'une provision pour écarts défavorables. Le ratio de capitalisation serait calculé selon la formule suivante : Actif / Passif sur une base de continuité + provision pour écarts défavorables.
- Une exigence de capitalisation sur une base de continuité assortie des deux éléments suivants :
 - o un objectif principal de gestion du risque établissant une probabilité déterminée (p. ex., 90 %) que les prestations de base ne seront pas réduites;
 - o un objectif secondaire de gestion du risque prévoyant une probabilité donnée (p. ex., 75 %) concernant le versement des prestations accessoires.

Selon la première approche, la provision pour écarts défavorables requise à l'égard d'un régime donné serait fondée sur des paramètres de mesure simples concernant ce régime, soit la répartition des actifs du fonds de pension et le degré de maturité du régime. À titre d'exemple, dans le document de l'ICA, la provision requise correspondrait à 8 % du passif d'un régime dont les actifs comprennent 60 % d'actions et 40 % d'obligations, et dont le passif attribuable aux retraités et aux participants actifs est dans les deux cas de 50 %.

Les évaluations périodiques menées à des fins de communication de renseignements aux participants et aux organismes de supervision comprendraient des résultats de tests de tension.

Même en l'absence d'exigence de capitalisation conforme aux normes de solvabilité, les régimes PC devraient faire l'objet d'évaluations de solvabilité à des fins de communication de renseignements au surintendant, ainsi qu'aux participants aux régimes et aux retraités.

QUESTIONS

1. Est-ce qu'une évaluation sur une base de continuité serait suffisante à des fins de mesure et de capitalisation des prestations cibles?

Une des principales raisons justifiant les exigences de capitalisation dans le cadre des régimes PD est la différence fondamentale entre les prestations versées de façon régulière et celles qui sont versées en cas de cessation du régime. En harmonisant ces prestations, on éliminera la nécessité d'une capitalisation conforme aux normes de solvabilité. C'est ce qu'on a observé dans le cas des régimes à risques partagés du Nouveau-Brunswick, et cela vaut également pour les régimes PC.

Une évaluation sur une base de continuité devrait donc être suffisante.

2. Quelle approche faudrait-il incorporer au cadre législatif et réglementaire fédéral : l'approche fondée sur la marge, ou l'approche probabiliste?

Depuis des années, les compagnies d'assurance proposent des produits financiers « garantis » aux Canadiens, et doivent donc adopter des pratiques et des procédures de gestion des risques très strictes. Malheureusement, de nombreux régimes PD en vigueur au Canada n'ont pas adopté la même approche (malgré le fait que la plupart des participants au régime croyaient que leurs prestations étaient « garanties »). Selon nous, l'adoption des régimes PC devrait s'accompagner d'un cadre plus efficace de gestion des risques pour les régimes de pension canadiens.

Nous croyons qu'à cette fin, le modèle du critère de probabilité fournit aux participants au régime PC une information de meilleure qualité quant aux risques inhérents à ce régime. Parce qu'on expose les prestations à des risques potentiels, il faut veiller à établir un cadre législatif et de gouvernance qui atténuera ces risques tout en les expliquant efficacement aux participants au régime.

Malheureusement, nous savons que certaines parties prenantes s'inquiètent des coûts d'exploitation excessifs associés à la méthode probabiliste de gestion des risques, en particulier pour les petits régimes qu'on souhaite convertir. On pourrait trouver un compromis en exigeant l'application de critères de probabilité à des intervalles moins rapprochés que les critères fondés sur la marge. Par ailleurs, certains seuils de capitalisation permettraient peut-être de passer d'un critère de probabilité à un critère fondé sur la marge. Un critère fondé sur la marge pourrait suffire dans le cas des régimes mieux capitalisés, tandis que dans le cas des régimes moins bien capitalisés, il serait peut-être nécessaire d'appliquer un critère de probabilité. En outre, on pourrait autoriser les plus petits régimes – dont les actifs sur une

base de continuité sont inférieurs au seuil prescrit – à utiliser uniquement un critère fondé sur la marge.

Quelle que soit l'approche adoptée, il faut envisager de préserver une équité raisonnable entre les différentes générations. Dans le passé, une approche trop audacieuse a fait que les coûts étaient souvent transférés aux générations suivantes. Si l'on fait preuve d'une prudence excessive, la génération actuelle risque d'obtenir moins d'argent que ce qu'on pourrait réalismement juger abordable. Il est essentiel d'établir un équilibre raisonnable entre les intérêts des diverses générations de participants.

3. Est-ce que l'approche prévoyant une provision pour écarts défavorables est appropriée pour établir une marge de capitalisation, ou faudrait-il effectuer, ou autoriser, un autre calcul de la marge (par exemple une marge fondée sur un taux d'actualisation)?

À la lumière des observations précédentes, nous croyons que l'approche de la provision pour écarts défavorables (PED) est plus appropriée et plus efficace qu'une simple marge fondée sur un taux d'actualisation. Si l'on envisage d'adopter une loi qui autoriserait une réduction des prestations, les outils élaborés permettant actuellement de mesurer ces risques devraient être considérés comme une pratique exemplaire.

4. Quel serait l'horizon prévisionnel adéquat pour calculer la provision pour écarts défavorables?

Selon nous, une période de 20 ans (minimum) constituerait un horizon prévisionnel approprié.

5. Faudrait-il exiger des évaluations sur une base de continuité selon le principe d'un groupe sans entrants ou d'un groupe avec entrants?

Selon nous, les parties prenantes conviendront que la gestion d'un régime PD très mature nécessite des approches des décisions visant la capitalisation, les prestations et les investissements très différentes de celles qui s'appliquent à un régime PD très récent. Pour deux régimes à l'actif et au passif identiques, mais aux paramètres démographiques très différents, nous recommandons des mesures différentes.

Ainsi, nous recommandons une approche de la mesure et de la gestion de la capitalisation, des prestations et des investissements axée sur le principe du groupe avec entrants. Dans un souci de clarté, nous définissons le « groupe avec entrants » de la même façon que le Nouveau-Brunswick dans sa loi sur les régimes à risques partagés. Cela inclut la valeur présente de la marge incluse dans les cotisations (c'est-à-dire l'excédent de cotisations par rapport aux coûts de base des prestations) pour les 15 prochaines années compte tenu des actifs actuels. Si les régimes PC constituent vraiment une solution à long terme qui sera viable dans le cadre de nombreux scénarios, il est important de tenir compte des changements démographiques anticipés à moyen terme au moment de prendre des décisions à court terme.

6. À quelle fréquence devrait-on exiger la tenue d'évaluations?

Il faudrait exiger des évaluations annuelles en dessous d'un certain seuil de capitalisation, et peut-être tous les trois ans pour les régimes bien capitalisés. Il faudrait envisager d'adopter une loi exigeant des évaluations actuarielles plus fréquentes que tous les trois ans dans certaines

circonstances (p. ex., un rendement de capitalisation négatif pour une année donnée qui génère une capitalisation prévue inférieure au seuil, des changements importants touchant les participants au régime en raison de mises à pied, etc.).

7. Est-ce que certains éléments de la politique de capitalisation (p. ex., les taux applicables à la provision pour écarts défavorables) devraient être fondés sur les conseils de sources comme l'ICA, ou devraient-ils être prescrits de manière détaillée dans la législation ou le règlement?

Nous convenons que les conseils de professionnels constituent une aide très précieuse. Si l'on adopte une approche axée sur les résultats (le critère de probabilité), l'ICA pourrait guider les actuaires dans le cadre de ce processus, mais il ne faut pas que ce soit imposé par la loi. Si l'on adopte une approche axée sur les provisions pour écarts défavorables, nous proposons de l'intégrer à la réglementation, afin de trouver un équilibre permettant aux organismes de réglementation de réagir aux conseils de nouveaux professionnels.

COTISATIONS

Dans le contexte des régimes à prestations cibles, les cotisations peuvent servir d'outil clé pour faciliter le partage du risque. Selon le modèle choisi, les cotisations de l'employeur et celles des employés peuvent augmenter ou diminuer, soit pour garantir le versement des prestations cibles, soit pour utiliser les excédents. Toutefois, ainsi que cela est mentionné à la section 4.2, *Politique de capitalisation*, les cotisations de l'employeur peuvent être assorties d'un plafond ou se limiter aux cotisations fixées par voie contractuelle, conformément aux modalités convenues lors des négociations collectives ou dans le cadre d'un processus équivalent lorsque les employés ne sont pas syndiqués.

À la section 4.11, *Cessation du régime et liquidation*, on propose de maintenir pendant cinq ans les exigences de capitalisation conforme aux normes de solvabilité lorsqu'il y a eu conversion (se reporter à la section 4.8, *Conversion*), de manière à éviter les situations où un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale serait converti en régime à prestations cibles dans le but de le soustraire aux règles relatives à la cessation et à la liquidation des régimes à prestations déterminées prévues dans la LNPP. Si cette proposition est mise en vigueur, les règles relatives aux cotisations devraient prévoir le versement temporaire par les employeurs de cotisations à des fins de capitalisation conforme aux normes de solvabilité, au cours des cinq années suivant la conversion. La section 4.11 comprend une question visant à obtenir des commentaires au sujet de cette règle.

APPROCHE PROPOSÉE

Le modèle proposé comporte une exigence de versement de cotisations supérieures à ce qui serait nécessaire pour assumer les coûts normaux des régimes. Ainsi qu'il en a été question à la section 4.2, *Politique de capitalisation*, ces cotisations excédentaires permettraient de constituer une marge pour que les régimes puissent surmonter les chocs éventuels. Selon le modèle de capitalisation choisi, cette marge prendrait la forme soit d'une provision pour écarts défavorables, soit d'un ratio de capitalisation seuil et d'un objectif de gestion du risque à atteindre. Une norme de base serait établie dans la législation ou la réglementation fédérale, comme il est décrit à la section 4.2.

La législation fédérale autoriserait les augmentations et les diminutions des cotisations des employés. Le cadre proposé autoriserait en outre l'établissement de cotisations fixes ou variables pour les employeurs. Le modèle choisi à la suite de négociations serait énoncé dans le document constitutif du régime.

Si le modèle choisi comporte des cotisations fixes de l'employeur, les cotisations des employés pourraient être haussées, mais il faudrait alors préciser clairement la chose dans le document constitutif du régime. Si les cotisations des employés peuvent augmenter, de telles augmentations serviraient de première mesure de rajustement en cas de déficit de capitalisation, et cette variabilité devrait être assortie d'un plafond.

Le régime pourrait aussi prévoir des cotisations variables de l'employeur, tel qu'établi par la négociation collective; dans un tel cas, la variabilité des cotisations de l'employeur n'aurait pas à être égale à celle des cotisations des employés. Il faudrait alors fixer un plafond limitant les hausses des cotisations de l'employeur et des employés. Les hausses de cotisations surviendraient en conformité avec les plans de recouvrement des déficits et d'utilisation des excédents, et les éléments déclencheurs seraient fonction du modèle de

capitalisation choisi, ainsi que cela est décrit ci-après. Les cotisations pourraient diminuer uniquement si la marge établie à des fins de provisionnement est entièrement constituée ou, dans le cadre de l'approche probabiliste, si le ratio de capitalisation seuil est atteint et si le critère de probabilité est rempli.

Ainsi que nous venons de l'indiquer, les éléments déclencheurs dépendraient du modèle de capitalisation retenu. Si l'approche fondée sur une marge est adoptée, les cotisations devraient augmenter une fois que la marge est entièrement épuisée. Les hausses devraient cependant survenir avant ce point afin de maintenir la capitalisation établie et éviter la réduction des prestations. Dans le cas où la capitalisation serait assujettie à un critère de probabilité, les hausses des cotisations seraient requises dès le moment où le ratio de capitalisation en continuité est inférieur à 100 % ou encore lorsque le critère de probabilité n'est pas rempli. Le détail de ces mesures serait énoncé dans le plan de recouvrement des déficits. Dans l'éventualité où le niveau de capitalisation du régime serait encore insuffisant pour assurer le versement des prestations cibles, la mesure suivante consisterait à réduire les prestations.

Le versement temporaire de cotisations de solvabilité par les employeurs serait requis aux termes des exigences de conversion, afin de garantir la capitalisation et la solvabilité du régime pendant un certain nombre d'années suivant la conversion d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale en un régime à prestations cibles.

Comme cela a déjà été mentionné, une certaine latitude serait accordée concernant les détails du modèle de cotisations énoncés dans le document constitutif du régime. Toutefois, ce document constitutif devrait préciser ce qui suit :

- le fait que le calendrier des cotisations de l'employeur est assorti de taux fixes ou de taux variables;
- le calendrier des cotisations de l'employeur et des employés, exprimées en pourcentage de la masse salariale ou sous forme de montant d'argent;
- la fourchette à l'intérieur de laquelle les taux de cotisation peuvent être rajustés, dans le cas où l'on opte pour des taux de cotisation variables;
- les éléments déclencheurs entraînant le rajustement des taux de cotisation, tels que définis dans le cadre des négociations avec les employés (éléments donnant lieu à une hausse ou à une baisse des cotisations, et mode d'application de ces éléments déclencheurs).

QUESTIONS

1. Est-ce que l'approche proposée concernant les cotisations aux régimes sous réglementation fédérale est appropriée?

Nous croyons que c'est une approche appropriée.

2. Est-ce que certaines des caractéristiques des cotisations devraient être déterminées par les participants aux régimes, ou est-ce qu'elles devraient plutôt être prescrites de manière détaillée dans la législation ou la réglementation?

Compte tenu de notre expérience de régimes similaires au Nouveau-Brunswick, ce sont vraiment le niveau des cotisations et les objectifs relatifs à la sécurité des prestations qui déterminent le niveau de prestations prévu lors de la conception. C'est contraire aux régimes PD traditionnels, dont les prestations déterminent les exigences relatives aux cotisations, quant à leur niveau et leur volatilité. Selon nous, les régimes PC sont davantage axés sur les

cotisations : la première étape la plus appropriée consiste à déterminer combien chaque partie (répondant/participants) veut injecter dans la caisse du régime. Une fois qu'on a répondu à cette question, il faut déterminer quelle « fourchette » relativement à cet objectif chaque partie est prête à accepter (sous réserve des maxima et des minima imposés par la loi). Pour les répondants du régime, c'est surtout l'ampleur et la volatilité des cotisations qui justifie le passage de régimes PD à des régimes CD, et potentiellement à des régimes PC.

Une fois qu'on a répondu aux questions relatives aux cotisations, les prestations de base et accessoires pouvant être versées au titre du régime dépendent des objectifs en matière de gestion des risques (par exemple, une probabilité de 97,5 % pour la sécurité et une variation moyenne de 75 % pour la valeur prévue des prestations accessoires). Nous craignons que, même si des objectifs très élevés améliorent la sécurité des prestations de la génération de participants actuelle, ces objectifs pourraient également réduire le niveau des prestations qui pourront être versées à ces mêmes participants, et ils pourraient exacerber le problème de l'équité entre les différentes générations.

STRUCTURE DES PRESTATIONS

Comme on l’a mentionné ci-haut, les régimes à prestations cibles visent à verser des prestations cibles plutôt que des prestations déterminées ou garanties. De plus, lorsque le risque est réparti entre le répondant et les employés (ce qui peut donner lieu au rajustement des cotisations et des prestations, le rajustement de ces dernières ayant une incidence uniquement sur les employés), les parties à un régime établi par voie contractuelle pourraient préférer que l’application des protections relatives aux prestations diffère selon le type de prestation ou la catégorie de participants ou de bénéficiaires, de manière à assurer un équilibre entre les objectifs de sécurité de la pension et de viabilité du régime.

POINTS À CONSIDÉRER

ADAPTATION AUX CONDITIONS DU MARCHÉ

En général, les régimes à prestations cibles peuvent s’adapter aux conditions du marché puisque les prestations peuvent varier en fonction des circonstances. Les administrateurs de régimes pourraient disposer de la latitude requise pour déterminer si des prestations données sont entièrement garanties, comme dans le cas des prestations accumulées. Le fait de permettre la protection complète de certaines prestations rend compte du fait que, dans des circonstances données, toutes les parties à un régime peuvent préférer qu’il existe un degré minimum de garantie des prestations. Toutefois, plus la garantie inconditionnelle des prestations est étendue, moins les régimes ont de marge de manœuvre pour s’adapter aux conditions du marché, et plus le risque de capitalisation est grand pour l’employeur.

SÉCURITÉ DES PRESTATIONS

Le cadre fédéral applicable aux régimes à prestations cibles pourrait permettre que toutes les prestations, peu importe leur type, fassent l’objet du même degré de protection, ou pourrait établir différentes catégories de prestations afin que les régimes puissent accorder un degré de protection variable d’une catégorie à l’autre. L’établissement de catégories de prestations donne lieu à un processus transparent d’établissement des priorités au chapitre des réductions ou des hausses des prestations selon que le régime se retrouve en situation de déficit ou d’excédent; on pourrait instituer par exemple une structure comportant des « prestations de base » et des « prestations accessoires ». Les prestations de base incluraient les rentes viagères à compter de l’âge normal de la retraite, en tenant compte de l’indexation passée et des prestations accessoires acquises. Les prestations accessoires rendent compte de l’indexation future et comprennent les prestations de retraite anticipée, entre autres les prestations de raccordement.

CATÉGORISATION DES PRESTATIONS

Pour qu’il soit possible d’assurer adéquatement la sécurité des prestations, il faut que la plus grande partie des prestations, exprimées en termes monétaires, entrent dans la catégorie des prestations de base et fassent l’objet d’une protection plus grande. Ainsi, les prestations de base devraient habituellement comprendre au minimum les prestations de pension payables à l’âge normal de la retraite et correspondant à un pourcentage du salaire (salaire moyen de carrière, salaire moyen de fin de carrière ou autre formule) par année de service

ouvrant droit à pension. Les autres composantes des prestations de pension globales, comme les prestations de décès ou d'invalidité, les prestations de retraite anticipée ou de raccordement, les prestations au conjoint de même que l'indexation, pourraient entrer dans la catégorie des prestations de base ou celle des prestations accessoires, selon la situation financière du régime, les paramètres démographiques et la tolérance des parties au risque.

Le cadre législatif fédéral applicable aux régimes à prestations cibles pourrait énoncer les prestations entrant dans chaque catégorie; on pourrait également laisser aux parties la latitude nécessaire pour déterminer les prestations relevant de l'une et l'autre des catégories. Le fait de préciser les prestations entrant dans chaque catégorie garantirait une clarté et une certitude pour toutes les parties concernant les prestations qui sont prioritaires et celles qui ne le sont pas. Il se pourrait toutefois qu'une même classification ne convienne pas à tous les régimes.

APPROCHE PROPOSÉE

Le cadre fédéral proposé à l'égard des régimes à prestations cibles prévoirait deux catégories de prestations, chacune faisant l'objet d'un degré de protection différent :

- les prestations de base pourraient être réduites, mais leur degré de protection serait élevé, la réduction de ces prestations ne pouvant survenir qu'en dernier recours;
- les prestations accessoires seraient protégées dans une moindre mesure, et elles seraient réduites avant les prestations de base.

Le cadre proposé prévoirait une certaine latitude afin qu'il soit possible de préciser dans le document constitutif des régimes les prestations entrant dans la catégorie des prestations de base et dans celle des prestations accessoires, les prestations pouvant être réduites ou majorées, et l'ordre de priorité de telles mesures. La réduction des prestations accumulées aux termes de ces dispositions ne serait pas obligatoire, mais serait autorisée, dans la mesure où celle-ci est prévue dans le document constitutif. Il serait également possible de convertir une prestation de base en prestation accessoire et vice versa – ce qui modifierait le degré de protection d'ensemble des prestations –, mais cela nécessiterait la modification du document constitutif et le consentement des participants, de même que la production des documents indiquant ces modifications.

QUESTIONS

1. Est-ce que l'approche consistant à établir deux catégories de prestations est appropriée?

Oui. Nous croyons que la répartition des prestations entre deux catégories présentant un niveau de sécurité différente est appropriée.

2. Est-ce que la définition des prestations de base et des prestations accessoires devrait être établie par les régimes, ou devrait-elle plutôt être prescrite de manière détaillée dans la législation ou la réglementation fédérale?

Les responsables des régimes de pension devraient pouvoir, à leur discrétion, établir la délimitation entre prestations de base et prestations accessoires. Cependant, la loi devrait définir clairement les exigences de capitalisation et de sécurité pour chaque catégorie. Dans pareil cas, nous nous inquiétons (comme nous l'avons fait ailleurs dans le présent document) de l'adoption d'exigences

trop élevées quant à la sécurité des prestations. Par ailleurs, la loi devrait définir des normes minimales pour ce qui doit être catégorisé comme une prestation de base lors de la conversion des prestations déterminées en prestations cibles. Même si l'on devrait donner plus de latitude aux conversions négociées dans le cadre de conventions collectives, nous proposons que la valeur nominale des prestations actuellement payables ainsi que les modalités d'admissibilité (p. ex., l'âge ou l'accumulation d'un certain nombre de points) entrent dans la catégorie des prestations de base.

PLAN DE RECOUVREMENT DES DÉFICITS DE CAPITALISATION

Dans les lois canadiennes sur les normes de prestation de pension, un déficit est généralement défini comme étant l'excédent des passifs d'un régime sur ses actifs. Les aspects entourant les responsabilités relatives aux déficits de capitalisation, aux calendriers de paiement et aux processus d'approbation sont habituellement énoncés dans la loi. Alors que, dans le cas des régimes à prestations déterminées habituels, où il incombe exclusivement au répondant du régime de combler les déficits, le partage du risque inhérent aux régimes à prestations cibles signifie que les participants à ces régimes ainsi que les bénéficiaires doivent aussi contribuer au remboursement des déficits. C'est en fonction du degré de souplesse disponible pour déterminer les cotisations et les prestations que l'on établira les mesures de recouvrement des déficits à prendre ainsi que leur ordre de priorité.

POINTS À CONSIDÉRER

CHANGEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU RÉGIME

La volatilité des marchés peut entraîner un changement rapide de la capitalisation d'un régime. Pour cette raison, en cas de déficit du régime, des mesures doivent être prises rapidement pour éviter que ce déficit mette en péril la viabilité du régime. Le cadre législatif fédéral qui sera établi devrait donc énoncer clairement les résultats attendus des mesures de recouvrement des déficits ainsi que la nécessité d'une intervention rapide.

CONCORDANCE AVEC L'EXIGENCE DE CAPITALISATION ET AVEC LES MODÈLES DE PRESTATIONS ET DE COTISATIONS

Les dispositions de recouvrement des déficits devraient concorder avec l'exigence de capitalisation, laquelle précise le degré de solidité financière que doit atteindre le régime. Dès lors, l'élément déclencheur en vue de la prise de mesures de réduction du déficit ainsi que le seuil servant à déterminer le moment où ces mesures ne sont plus requises, selon l'approche adoptée pour la capitalisation, seraient fondés :

- sur le ratio de capitalisation sur une base de continuité, en incluant la provision pour écarts défavorables;
- ou sur le ratio de capitalisation sur une base de continuité, assorti d'un critère de probabilité.

L'éventail et l'ordre de priorité des mesures de recouvrement des déficits devraient également être liés au degré de variabilité des cotisations des employés et de l'employeur. Dans un modèle où la variation des cotisations sert à atténuer le risque de réduction des prestations, la hausse des cotisations constituerait la première, et peut-être la principale, mesure de recouvrement des déficits. À l'opposé, si les cotisations de l'employeur sont fixes, la possibilité de hausser les cotisations totales est plus limitée et, une fois que les cotisations des employés atteignent leur niveau plafond, il est plus probable que l'on doive réduire les prestations pour se conformer aux exigences minimales de capitalisation.

Enfin, l'ordre de priorité des mesures de recouvrement des déficits devrait refléter le degré de protection applicable aux différentes catégories de prestations. Ainsi, en cas de déficit, il conviendrait de réduire les prestations dites accessoires avant de faire de même avec les prestations de base.

INCIDENCE SUR LES PARTIES

Pour déterminer l'ordre de priorité des mesures de recouvrement des déficits, les administrateurs des régimes devraient tenir compte du fait que certaines mesures n'auront pas les mêmes répercussions sur toutes les parties. Par exemple, l'augmentation des cotisations ne touchera que les participants actifs, tandis que la réduction des prestations sera plus susceptible d'avoir une incidence immédiate sur les retraités, tandis que son effet sur les participants actifs sera différé.

APPROCHE PROPOSÉE

PLAN DE RECOUVREMENT DES DÉFICITS

L'approche fédérale proposée consisterait à exiger un plan de recouvrement des déficits contenant des dispositions et règles détaillées; ce plan pourrait faire partie du document constitutif du régime ou constituer un document distinct. Le plan devrait être déposé auprès du surintendant, et il devrait contenir l'information suivante :

- l'élément déclencheur pour la prise de mesures de recouvrement d'un déficit;
- l'échéancier de mise en œuvre des mesures;
- la description de toutes les mesures ainsi que leur ordre de priorité;
- le niveau de capitalisation minimum à atteindre au moyen des mesures;
- le processus d'approbation.

RESPONSABILITÉ

Dans le cadre d'un régime à prestations cibles sous réglementation fédérale, selon les mesures de recouvrement des déficits prévues dans le document constitutif et leur ordre de priorité, la responsabilité relative aux déficits de capitalisation pourrait être répartie entre certaines des parties, voire toutes – l'employeur, les participants au régime, les retraités et les autres bénéficiaires.

ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR

Dans les cas où l'on adopte une approche fondée sur la marge, les mesures de recouvrement des déficits devraient au minimum être prises dès que la marge, ou la provision pour écarts défavorables, est épuisée (c'est-à-dire lorsqu'il n'y a plus d'actifs pour couvrir la valeur de la provision). Les mesures prises devraient demeurer en vigueur jusqu'à ce que le ratio de capitalisation atteigne 100 % (soit jusqu'à ce que la provision pour écarts défavorables soit entièrement reconstituée). Cela dit, un plan de recouvrement du déficit devrait être mis en application avant l'épuisement de la provision pour écarts défavorables, de manière à conserver une marge de manœuvre et à éviter toute réduction des prestations.

Pour ce qui est de l'approche comportant un critère de probabilité, les mesures de recouvrement des déficits devraient être prises dès le moment où l'une des situations suivantes se produit :

- le ratio de capitalisation sur une base de continuité devient inférieur à 100 %;
- le critère de probabilité n'est pas rempli.

ÉCHÉANCIER

Le plan de recouvrement des déficits devrait également préciser la période maximale à respecter (par exemple, un an) pour la mise en œuvre des mesures de recouvrement.

MESURES DE RECOUVREMENT DES DÉFICITS

Les mesures à prendre en cas de déficit de capitalisation et l'ordre de priorité de ces mesures devraient être bien précisés dans la politique de recouvrement des déficits. Cette politique devrait ainsi indiquer les mesures requises lorsque le régime est en fonctionnement, l'ordre de priorité de ces mesures, de même que les mesures à prendre en cas de cessation du régime.

Voici quelques exemples de telles mesures :

- hausse des cotisations des participants ou de l'employeur (si de telles hausses sont autorisées);
- paiements spéciaux par l'employeur;
- annulation de hausses antérieures des prestations;
- réduction de prestations accessoires passées et futures;
- réduction de prestations de base passées et futures (y compris une réduction correspondante de la valeur de rachat des prestations dans le cas de participants mettant fin à leur participation au régime ou encore en cas de cessation du régime).

PROCESSUS

Une fois les mesures de recouvrement amorcées, le conseil de fiduciaires aurait le pouvoir et l'obligation de mettre en application les mesures prévues, sans devoir obtenir le consentement des participants au régime et des retraités.

QUESTIONS

- 1. Est-ce que les mesures de recouvrement des déficits et leur ordre de priorité devraient être établis par les participants aux régimes ou devraient-ils plutôt être prescrits dans la législation ou la réglementation fédérale? Dans ce dernier cas, quelles mesures devrait-on prescrire, et quel devrait être leur ordre de priorité?**

Les participants au régime devraient définir le niveau de priorité des mesures de recouvrement des déficits. Toutefois, la loi devrait établir clairement que les prestations de base ne seront réduites qu'en dernier recours. La loi devrait également envisager l'imposition de limites aux autres mesures. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, le plan de recouvrement des déficits de capitalisation ne peut pas réduire les futures prestations de plus de 5 % avant qu'on envisage de réduire les prestations de

base antérieures. Cette mesure vise à limiter le degré d'iniquité potentielle entre les différentes générations.

2. Est-ce que des mesures de recouvrement des déficits devraient être prises dès le moment où la provision pour écarts défavorables commence à diminuer ou dès que le critère de probabilité n'est plus rempli?

Il faudrait envisager d'adopter une loi qui ne crée pas inutilement de volatilité des niveaux de cotisations ou de prestations. En réclamant une réponse immédiate à l'un de ces éléments déclencheurs, on risque de créer une volatilité inutile pour le régime PC. Le Nouveau-Brunswick a décidé d'attendre deux années consécutives de « non-respect du critère » avant d'exiger des mesures. Nous suggérons de combiner cette approche à un niveau minimal de non-respect (p. ex., si, une fois qu'on a pris toutes les autres mesures de recouvrement de déficits, il faut réduire les prestations de moins de 5 % pour atteindre le niveau de capitalisation, les prestations ne seront pas réduites tant qu'on n'aura pas connu une troisième année consécutive sans une capitalisation à 100 %). Nous reconnaissons que cette approche transfère une partie du risque à une future génération de participants ou fait augmenter l'ampleur potentielle de la réduction des prestations qui sera finalement nécessaire, mais ce risque est considéré comme un moindre mal à un moment où le régime connaît des difficultés financières.

PLAN D'UTILISATION DES EXCÉDENTS DE CAPITALISATION

Dans les lois fédérales et provinciales sur les pensions, on considère qu'il y a excédent lorsque la valeur des actifs d'un régime est supérieure à celle de ses passifs. Les aspects relatifs à la distribution des excédents – tels que droits, règles applicables aux retraits, processus d'approbation – sont généralement énoncés dans la loi. Étant donné que, dans le cadre d'un régime à prestations cibles, les participants et les retraités en viennent à assumer une partie du risque, ils devraient avoir droit au minimum à une partie des excédents de capitalisation. La manière exacte de distribuer un tel excédent sera fonction des règles et des dispositions touchant l'établissement et la modification des cotisations et des prestations.

POINTS À CONSIDÉRER

CHANGEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU RÉGIME

La volatilité des marchés peut entraîner un changement rapide de la capitalisation d'un régime de pension. Pour cette raison, il faudra veiller à ce qu'un excédent éventuel ne soit pas utilisé ou distribué trop rapidement, ce qui pourrait entraîner un déficit du régime. Il serait possible de prévoir un seuil à partir duquel l'excédent pourrait être utilisé, par exemple 5 % de plus que le ratio de capitalisation intégrale de pair avec le respect du critère de probabilité.

CONCORDANCE AVEC LA POLITIQUE DE CAPITALISATION ET AVEC LES MODÈLES DE PRESTATIONS ET DE COTISATIONS

Les dispositions régissant l'utilisation des excédents devraient concorder avec la politique de capitalisation. Les règles d'utilisation des excédents et les limites connexes devraient au minimum faire en sorte que les actifs excédentaires du régime ne soient utilisés ou distribués que si la valeur des actifs du régime couvre la totalité des passifs sur une base de continuité et si la provision pour écarts défavorables est intégralement constituée ou le critère de probabilité est rempli, selon l'approche de capitalisation retenue.

L'éventail et l'ordre de priorité des mesures d'utilisation des excédents devraient également être liés au degré de variabilité des cotisations des employés et de l'employeur. Dans un modèle où les cotisations peuvent varier de façon marquée afin d'atténuer le risque de réduction des prestations, la baisse des cotisations pourrait constituer la première, et peut-être la principale, mesure d'utilisation des excédents. À l'opposé, si les cotisations sont fixes ou ne peuvent varier que légèrement, les excédents serviraient principalement à hausser les prestations.

Enfin, l'ordre de priorité des mesures d'utilisation des excédents devrait refléter le degré de protection applicable aux différentes catégories de prestations. Ainsi, en cas d'excédent, la décision d'annuler des réductions antérieures des prestations devrait viser en priorité les prestations de base par rapport aux prestations accessoires.

DROIT À L'EXCÉDENT

Étant donné que les participants et les bénéficiaires assument une partie du risque dans le cadre d'un régime à prestations cibles, ceux-ci devraient également bénéficier des retombées positives de la prise de risques. Il serait donc raisonnable que les mesures relatives à l'utilisation des excédents prévoient une répartition équitable de l'excédent à leur égard. Les dispositions relatives au droit à l'excédent devraient être énoncées clairement dans le document constitutif du régime.

EXCÉDENT POUVANT ÊTRE UTILISÉ

Une fois un seuil ou un élément déclencheur établi relativement à l'utilisation de l'excédent, il faudra déterminer la part de ce dernier qui pourra être utilisée, et selon quel échéancier. Pour éviter que le régime se retrouve en situation de déficit, il pourrait être indiqué de limiter la portion des excédents qui peut être utilisée (et par le fait même de déterminer quelle portion devrait être conservée), ou encore de prévoir que les modifications des prestations ou des cotisations et les autres mesures de cet ordre soient mises en application graduellement sur un horizon de quelques années, de manière à éviter tout changement rapide de capitalisation du régime.

INCIDENCE SUR LES PARTIES ET ÉQUITÉ

L'ordre de priorité des mesures d'utilisation des excédents devrait être établi en tenant compte du fait que certaines mesures n'auront pas les mêmes répercussions sur toutes les parties. Par exemple, la réduction des cotisations ne sera avantageuse que pour les participants actifs et le répondant du régime, tandis que la hausse des prestations donnera lieu à un avantage immédiat pour les retraités.

DEGRÉ DE PRESCRIPTION

Afin d'éviter l'incertitude et les désaccords entre les parties, les règles d'utilisation et de répartition des excédents devraient être définies clairement et à l'avance, que ce soit dans la loi ou la réglementation, ou encore dans le document constitutif des régimes ou dans une politique connexe conformément à une obligation prévue par la loi ou la réglementation.

MAINTIEN OU CESSATION DU RÉGIME

Les règles et politiques d'utilisation des excédents devraient établir une distinction entre les régimes faisant l'objet d'une cessation (distribution de tous les actifs du régime et aucun nouveau passif) et les régimes qui sont maintenus (excédent de capitalisation purement théorique dans le cas d'un régime continuant d'avoir des passifs), étant donné le contexte différent de ces deux types de régimes.

APPROCHE PROPOSÉE

PLAN D'UTILISATION DES EXCÉDENTS

L'approche proposée consisterait à exiger, dans le cas des régimes sous réglementation fédérale, un plan d'utilisation des excédents contenant des dispositions et règles détaillées; ce plan pourrait faire partie du

document constitutif du régime ou constituer un document distinct. Le plan devrait être déposé auprès du surintendant, et il devrait contenir l'information suivante :

- l'élément déclencheur pour la prise de mesures d'utilisation des excédents;
- un plafond applicable à l'utilisation des excédents;
- la description de toutes les mesures ainsi que leur ordre de priorité;
- le processus d'approbation.

DROIT À L'EXCÉDENT

La législation fédérale n'imposerait pas le partage des excédents entre l'employeur et les participants et bénéficiaires, et elle ne stipulerait pas que seuls les participants et les bénéficiaires ont droit à l'excédent. La détermination des parties profitant de l'excédent dépendrait en fin de compte des mesures de répartition adoptées et de leur ordre de priorité. Les dispositions établissant le droit aux excédents devraient être énoncées clairement dans le document constitutif du régime.

ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR

La législation fédérale prévoirait l'établissement d'un seuil aux termes de la politique d'utilisation de l'excédent. Ce seuil, qui, une fois atteint, permettrait d'utiliser l'excédent, devrait correspondre à 100 % du ratio de capitalisation sur une base de continuité, incluant la provision pour écarts défavorables, plus une marge additionnelle (p. ex., 5 %). Si l'approche de capitalisation fondée sur un critère de probabilité est adoptée, le ratio de capitalisation seuil devrait être atteint et le critère de probabilité devrait être rempli. Le seuil en question constituerait un minimum, et il ne serait pas obligatoire d'utiliser un excédent dès que ce seuil est atteint. La politique devrait aussi préciser le moment à partir duquel il est possible d'utiliser l'excédent; par exemple, elle pourrait exiger que les seuils et critères applicables soient observés lors de deux évaluations consécutives ou plus avant que des mesures d'utilisation de l'excédent puissent être prises.

CALCUL DE L'EXCÉDENT POUVANT ÊTRE UTILISÉ

Le plan d'utilisation des excédents préciserait la portion de l'excédent pouvant être utilisée et l'échéancier connexe. Le plafond, exprimé sous forme de montant d'argent ou de pourcentage, serait énoncé dans la politique, de même que la période de mise en application progressive des mesures d'utilisation des excédents.

MESURES D'UTILISATION DES EXCÉDENTS

La législation et la réglementation fédérales exigeraient que les mesures d'utilisation des excédents et leur ordre de priorité soient bien précisés dans la politique d'utilisation des excédents. Cette politique indiquerait quelles mesures peuvent être prises lorsque le régime est en fonctionnement et quelles mesures s'appliquent en cas de cessation du régime.

Voici des exemples de telles mesures :

- annulation de réductions antérieures des prestations de base passées et futures;
- annulation de réductions antérieures des prestations accessoires passées et futures;

- hausse temporaire des prestations accessoires (indexation, prestations de retraite anticipée, prestations au survivant, etc.);
- majoration des prestations de base ou des prestations accessoires;
- réduction des cotisations des participants au régime;
- réduction des cotisations de l'employeur;
- remboursement aux employés et à l'employeur;
- versement d'un montant aux participants et aux bénéficiaires (à la cessation du régime).

QUESTIONS

- 1. Est-ce que les mesures d'utilisation des excédents et leur ordre de priorité devraient être établis par les participants aux régimes ou devraient-ils plutôt être prescrits par voie législative ou réglementaire? Dans ce dernier cas, quelles mesures devrait-on prescrire, et quel devrait être leur ordre de priorité?**

Les mesures d'utilisation des excédents et leur ordre de priorité devraient être établis par les parties prenantes au régime. Comme nous l'avons proposé, la loi devrait exiger un seuil minimal afin que les excédents puissent être utilisés (le document de consultation propose 5 %) et moduler le montant de l'excédent qu'il est possible de dépenser pendant une année donnée (au Nouveau-Brunswick, 1/5^e de l'excédent entre 105 % et 140 % peut être dépensé annuellement, et l'intégralité de l'excédent au-dessus de 140 %), afin de minimiser le risque de réduction des prestations du régime PC.

En ce qui concerne l'ordre de priorité, pour pouvoir utiliser tout excédent admissible, il faudrait en priorité « annuler » toute réduction préalable des prestations. D'une façon plus générale, mais pas nécessairement imposée par la loi, l'utilisation des excédents devrait suivre le plan de recouvrement des déficits, mais dans l'ordre inverse.

- 2. Quelle serait la marge appropriée (en sus de la capitalisation intégrale des régimes) au-delà de laquelle l'utilisation des excédents serait autorisée? Qu'est-ce qui constituerait un plafond adéquat au regard de l'utilisation des excédents?**

Il convient de noter que, pour les régimes à risques partagés au Nouveau-Brunswick, une marge de 5 % a été jugée appropriée. En outre, la législation visant ces régimes a limité l'utilisation à 20 % des excédents disponibles entre 5 % et 40 %. Même si un niveau de prescription presque similaire est potentiellement raisonnable pour les répondants du régime souhaitant convertir l'intégralité de leur régime à un régime PC, nous sommes favorables à une approche moins normative des régimes PC négociés qui sont soumis à l'approbation des participants.

Dans un souci de clarification, nous proposons que la mesure du niveau de capitalisation du régime PC diffère selon qu'on analyse une augmentation de routine des prestations accessoires (p. ex., leur indexation) ou qu'on apporte des changements périodiques, comme la réduction des cotisations. Il

faudrait mesurer la capitalisation des prestations accessoires en incluant le groupe des entrants et en ajoutant la valeur de la marge incluse dans les cotisations futures à la valeur de l'actif du régime. Par contre, il faudrait mesurer les éléments déclencheurs d'une réduction des cotisations en fonction du groupe fermé et ne pas ajouter la valeur des marges incluses dans les cotisations futures à la valeur de l'actif du régime.

COMMUNICATIONS

Conformément aux règles de communication prévues dans la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) et dans le *Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension* (RNPP), l'administrateur d'un régime doit communiquer des renseignements pertinents aux participants au moment de l'adhésion, de la cessation d'emploi et de la retraite.

POINTS À CONSIDÉRER

L'objet des règles de communication consiste à s'assurer que les participants et les retraités sont informés de la situation de leur régime et des modifications pouvant être apportées.

APPROCHE PROPOSÉE

Selon l'approche proposée, les dispositions relatives à la communication de renseignements comporteraient l'exigence, pour l'administrateur d'un régime à prestations cibles sous réglementation fédérale, de fournir des renseignements aux participants et aux retraités préalablement à la conversion d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale, pendant leur participation ou en cas de cessation de participation, de décès ou encore de cessation et de liquidation du régime. Des exigences de communication de renseignements seraient aussi prévues à l'intention des nouveaux participants au moment de leur adhésion.

Les règles de communication concorderaient dans la mesure du possible avec les règles actuelles de la LNPP et du RNPP. Les exigences de communication additionnelles dans le cas des régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale comprendraient ce qui suit :

- une explication détaillée de la politique de capitalisation du régime et des règles relatives aux prestations (p. ex., structure des prestations et des cotisations, objectifs et procédures de gestion du risque, règles applicables aux excédents de capitalisation et règles de recouvrement des déficits);
- l'envoi d'un avis du conseil au répondant du régime concernant tout changement découlant de la mise en application du plan de recouvrement des déficits ou du plan d'utilisation des excédents (p. ex., hausse des cotisations);
- l'envoi aux participants et aux retraités d'un préavis écrit de 180 jours au sujet de changements devant être apportés aux cotisations (hausse ou baisse; changements qui touchent les participants seulement), ou encore de majorations ou de réductions des prestations aux termes de la politique de capitalisation du régime;
- des renseignements détaillés dans les états annuels au sujet des prestations de base et des prestations accessoires prévues si les conditions existantes du régime se maintiennent, et au sujet de la valeur accumulée qui serait attribuée en cas de cessation immédiate du régime
- l'obligation pour le répondant du régime de fournir l'adresse de la page Web de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada préalablement à la conversion en régime à prestations cibles sous réglementation fédérale, de sorte que les participants et les bénéficiaires soient mieux informés des risques et des avantages associés à ce genre de régime.

Les règles de communication établiraient aussi les exigences de production de documents auprès des autorités de surveillance. De même que pour les règles relatives aux participants et aux retraités, on s'efforcerait d'assurer la plus grande concordance possible avec les dispositions existantes de la LNPP et du RNPP. Les exigences additionnelles de production de documents comprendraient notamment :

- des renseignements détaillés sur la politique de capitalisation du régime, la politique d'investissement, les objectifs et les procédures de gestion du risque, et la documentation que l'on prévoit fournir aux participants et aux retraités sur les modalités de partage du risque applicables par suite de la conversion en un régime à prestations cibles sous réglementation fédérale ou de la constitution d'un tel régime;
- des mises à jour concernant les éléments susmentionnés, aux termes des exigences redditionnelles annuelles.

QUESTIONS

1. Quelle est votre opinion au sujet des exigences de communication additionnelles mentionnées précédemment?

Il est essentiel pour le succès des régimes PC que la possibilité de fluctuations des prestations soit expliquée aux participants en des termes simples, sans jargon juridique. Les régimes CD sont largement acceptés par les participants, malgré le caractère imprévisible des prestations, précisément parce que l'« entente relative à la pension » est extrêmement claire pour les participants. Dans les cas où l'on a été obligé de réduire les prestations de certains régimes interentreprises, les participants ont mal réagi, parce que la possibilité, ou même la probabilité d'une telle réduction, ne leur avaient jamais été clairement expliquées.

Compte tenu des risques pour les participants aux régimes PC, nous convenons qu'il est approprié de renforcer les exigences de communication. En plus de la liste fournie, il faudrait envisager d'exiger la communication des résultats de l'application du critère de probabilité. Il faudrait dire aux participants dans quelle mesure leurs prestations de base et leurs prestations accessoires sont protégées lors de chaque cycle d'évaluation. Si une réduction de prestations a été reportée (en supposant qu'on a adopté la règle des trois ans), il faudrait informer les participants à l'avance qu'une telle réduction sera nécessaire, à moins que la capitalisation du régime s'améliore suffisamment.

2. Quelle est votre opinion au sujet de la détermination du moment, de la fréquence et de l'ordonnement en ce qui touche la communication de ces renseignements additionnels?

Nous croyons que la communication devrait se faire annuellement pour la plupart des points, et après les évaluations actuarielles si elles ne sont pas effectuées annuellement. Cela pourrait se produire dans les neuf mois suivant la fin de l'année du régime.

3. Quelle est votre opinion concernant l'exigence faite à l'administrateur d'un régime de faire rapport sur le ratio de capitalisation sur une base de solvabilité du régime dans les rapports annuels à des fins d'information seulement?

Les normes actuelles de l'ICA exigeraient que ce ratio fasse partie du rapport d'évaluation, et nous ne voyons pas pourquoi ce ratio ne pourrait pas être communiqué aux participants.

CONVERSION DE RÉGIMES DE PENSION EN RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES

Étant donné que la conversion d'un régime à prestations déterminées en régime à prestations cibles exigerait le consentement des participants au régime et des retraités, il est nécessaire d'instituer des règles précisant ce processus de conversion. Dans le contexte des régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale, les règles de conversion des régimes à prestations déterminées énonceraient la méthode selon laquelle les droits à pension existants des participants actifs et les prestations payables aux retraités seraient transférés d'un régime à l'autre.

POINTS À CONSIDÉRER

POSSIBILITÉ DE RAJUSTER LES PRESTATIONS

Étant donné que la conversion d'un régime à prestations déterminées en un régime à prestations cibles pourrait entraîner un rajustement des prestations, le cadre fédéral devrait autoriser de tels rajustements dans ce contexte particulier.

TRAITEMENT DES DÉFICITS DE CAPITALISATION LORS D'UNE CONVERSION

Le cadre fédéral applicable aux régimes à prestations cibles doit également comporter un mécanisme relatif aux déficits de capitalisation lors de la conversion, car la conversion en un régime à prestations cibles pourrait constituer une solution dans le cas de régimes à prestations déterminées sous réglementation fédérale aux prises avec des déficits de solvabilité et des problèmes de viabilité. Les règles de capitalisation ne contiendraient pas d'exigences de capitalisation de solvabilité, mais les régimes devraient assurer leur capitalisation sur une base de continuité. Les régimes à prestations déterminées présentant un déficit de capitalisation sur une base de continuité au moment de la conversion devraient redevenir intégralement capitalisés pour que le modèle des régimes à prestations cibles soit efficace.

PRESTATIONS ACCUMULÉES

En cas de conversion en régime à prestations cibles, il convient de définir le traitement à réserver aux prestations accumulées dans le régime d'origine avant sa conversion. Si la totalité des prestations accumulées à ce moment sont considérées comme entrant dorénavant dans la catégorie des prestations de base (par opposition aux prestations accessoires), toutes les prestations accumulées au moment de la conversion seront les moins susceptibles de faire l'objet d'une réduction aux termes du plan de recouvrement des déficits de capitalisation. Le régime fédéral devrait préciser le traitement à réserver aux prestations accumulées et la manière de calculer la valeur de ces prestations en vue de la conversion.

APPROCHE PROPOSÉE

Selon l'approche proposée, les règles de conversion autoriseraient la réduction des prestations accumulées dans le cas des régimes à prestations déterminées sous réglementation fédérale qui, avec le consentement des employés et des retraités, souhaitent se convertir en régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale.

Le cadre fédéral exigerait que les régimes soient intégralement capitalisés sur une base de continuité lors de la conversion (en prenant en compte les modifications des dispositions de ces régimes, telles que la réduction des prestations). Tout déficit sur une base de continuité devrait être comblé par l'employeur au moment de la conversion. Le cadre fédéral exigerait également que la totalité des prestations accumulées au moment de la conversion soient réputées être des prestations de base, celles-ci pouvant être réduites. L'indexation future des prestations des retraités serait considérée comme une prestation accessoire.

Comme il en est question aux sections 4.3, *Cotisations*, et 4.11, *Cessation et liquidation*, dans le but d'éviter les situations où un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale serait converti en régime à prestations cibles sous réglementation fédérale afin que sa cessation soit assujettie aux règles applicables à ces derniers (de façon à soustraire le régime aux exigences de capitalisation conforme aux normes de solvabilité au moment de la liquidation), les dispositions législatives et réglementaires proposées feraient en sorte que tout régime faisant l'objet d'une cessation dans les cinq ans suivant sa conversion demeure assujetti aux règles de cessation des régimes à prestations déterminées assujettis à la LNPP.

Il serait également possible de convertir un régime à cotisations déterminées sous réglementation fédérale en un régime à prestations cibles en vertu du cadre fédéral. Dans un tel cas, les prestations accumulées des employés au moment de la conversion seraient calculées d'après la valeur des actifs accumulés du régime à cotisations déterminées.

QUESTIONS

1. Quelle est votre opinion sur le traitement à réserver aux prestations lors d'une conversion?

Nous croyons qu'il faudrait conserver les conditions d'admissibilité (p. ex., l'âge ou l'accumulation d'un certain nombre de points) et la valeur nominale des prestations de pension accumulées jusqu'à la date de la conversion, et les considérer comme des prestations de base en vertu de la législation applicable aux régimes PC. Par contre, il faudrait qu'on puisse, au moment de la conversion, assimiler les augmentations futures de ces prestations (justifiées par l'augmentation du salaire des participants actifs et par l'indexation pour les retraités) à des prestations accessoires. On pourrait également assimiler ces augmentations à des prestations de base, étant donné que cette classification ferait ensuite augmenter le niveau de cotisations requis pour garantir une protection minimale des prestations. Une telle approche va dans le sens des celles adoptées au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard pour la conversion aux régimes PC, et préserve le montant de pension accumulé au moment de la conversion.

Nous croyons que les répondants du régime devraient avoir la possibilité de convertir les prestations d'anciens régimes PD ou CD dans le cadre du processus de mise en place effective des régimes PC, à condition qu'ils respectent à la lettre les exigences de capitalisation et de gestion des risques

similaires à celles des régimes à risques partagés du Nouveau-Brunswick. Toutefois, les répondants qui parviennent à négocier une conversion avec leurs participants et obtiennent le consentement du nombre nécessaire de participants devraient pouvoir concevoir un régime PC dont les exigences de capitalisation et de gestion des risques sont moins strictes.

2. Avez-vous d'autres opinions sur la manière dont il faudrait calculer les prestations accumulées au moment de la conversion?

Notre réponse à cette question figure intégralement à la question 1, ci-dessus.

3. Le cas échéant, quelle est votre opinion au sujet de la conversion des régimes à cotisations déterminées sous réglementation fédérale en régimes à prestations cibles?

Nous croyons que la conversion d'un régime CD à un régime PC devrait être autorisée, et nous la jugeons comparable aux conversions d'un régime PD à un régime CD effectuées par le passé. La planification des services à venir est simple et serait identique à ce qu'offre un régime nouvellement créé. La conversion des prestations passées pourrait être autorisée, mais on devrait laisser le choix à chaque participant. En effet, certains participants à un ancien régime CD risquent d'obtenir un montant plus élevé du solde de leurs prestations en vertu de régime au moment de la conversion que ce qu'ils toucheraient en vertu du nouveau régime PC. Il faudrait établir le prix de la conversion du régime CD au régime PC de sorte que le régime réponde aux critères applicables de gestion des risques après la conversion; et il faudrait sans doute exiger que le montant des prestations converties soit cohérent avec l'établissement initial de la capitalisation du régime en incluant le groupe des entrants.

RÈGLES DE TRANSFERT ET D'IMMOBILISATION

La LNPP et son règlement comportent des règles prévoyant l'immobilisation des prestations de pension des participants et prévoient des circonstances bien précises dans lesquelles il est possible de retirer des fonds d'un régime. La LNPP établit également les règles relatives au transfert d'une partie des actifs d'un régime qui est attribuée à un participant, c'est-à-dire les droits à pension, à un autre régime de pension ou à un autre mécanisme d'épargne-retraite ou de revenu de retraite.

Les dispositions de la LNPP applicables aux régimes à cotisations déterminées sous réglementation fédérale et aux régimes à prestations déterminées et qui régissent l'immobilisation des cotisations des participants et le calcul ainsi que le transfert des droits à pension des participants s'appliqueraient à l'égard des régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale, lesquels seraient dès lors assujettis aux mêmes conditions; de plus, les mêmes choix seraient offerts lors des transferts de fonds de ces régimes.

QUESTION

- 1. Est-ce qu'il y a des points particuliers associés à l'immobilisation des cotisations et au transfert de droits à pension dans le contexte de régimes à prestations cibles qui devraient être abordés dans le cadre législatif et réglementaire fédéral?**

Nous constatons que les actuelles dispositions des régimes PD et CD relatives au transfert de droits à pension et à l'immobilisation des cotisations sont cohérentes, et nous ne jugeons pas nécessaire de modifier la réglementation existante dans le cas du passage à un régime PC.

CESSATION D'EMPLOI

Le cadre régissant les régimes à prestations cibles doit prévoir les situations où une personne souhaite mettre fin à son emploi et transférer ses actifs détenus dans le régime.

POINTS À CONSIDÉRER

Ainsi que son nom l'indique, un régime à prestations cibles offre des prestations « cibles », et non des prestations déterminées ou garanties comme dans le cas d'un régime à prestations déterminées. Cela signifie qu'un régime à prestations cibles ne serait pas tenu d'être capitalisé conformément aux normes de solvabilité. C'est la raison pour laquelle le taux d'actualisation servant à calculer la valeur accumulée des prestations de pension payables à une personne qui cesse de travailler et qui désire transférer ses actifs détenus dans un tel régime ne peut être le même que s'il s'agissait d'un régime à prestations déterminées. Il faut utiliser une autre méthode afin de rendre compte des prestations offertes dans le cadre de régimes à prestations cibles.

Le calcul de la valeur imputable à un employé donné au moment de sa cessation d'emploi à partir des prestations cibles accumulées de ce participant au moment de la cessation d'emploi, que l'on rajusterait en fonction du ratio de capitalisation du régime à la plus récente date d'évaluation de ce dernier, pourrait constituer une solution. L'administrateur du régime pourrait reporter le calcul jusqu'au moment du calcul d'une nouvelle valeur de cessation s'il détermine que le ratio de capitalisation a été rajusté de plus de 10 % depuis la dernière évaluation.

Pour calculer la valeur à la cessation d'emploi, il faut prendre en compte toute marge que comporte le modèle de capitalisation, ainsi qu'il en a été question à la section 4.2, *Politique de capitalisation*. La prise en compte ou non d'une telle marge dans le calcul déterminera si l'employé qui cesse de travailler recevra une fraction de cette marge à son départ. Dans l'un ou l'autre cas, le taux d'actualisation à utiliser pour calculer la valeur accumulée des prestations cibles de l'employé au moment de la cessation d'emploi sera le même que celui entrant dans le calcul du ratio de capitalisation du régime.

Dans le cadre fédéral proposé à l'égard des régimes à prestations cibles, la valeur à la cessation d'emploi serait calculée selon une méthode similaire à celle décrite précédemment.

Dans le modèle fédéral proposé, la valeur à la cessation d'emploi est calculée en utilisant au départ la valeur accumulée des prestations de base cibles du participant sur une base de continuité, rajustée selon le ratio de capitalisation du régime à la date d'évaluation la plus récente. On pourrait demander une révision de cette évaluation si l'administrateur du régime établit que le ratio de capitalisation a été rajusté de plus de 10 %.

Le cadre fédéral proposé prévoirait aussi que la valeur accumulée imputable au participant soit calculée en se fondant sur l'âge normal de la retraite ainsi que sur les mêmes hypothèses relatives au taux d'actualisation et autres aspects que celles servant à calculer le passif de capitalisation du régime (y compris les marges éventuelles associées au taux d'actualisation). La nécessité d'inclure ou non de telles marges dans le calcul de la valeur à la cessation d'emploi serait énoncée dans le document constitutif du régime.

De plus, le cadre fédéral autoriserait l'utilisation d'un ratio de capitalisation supérieur à 100 % dans le calcul de la valeur de rachat pour le participant (dans le cas d'un régime dégageant un excédent). À partir du moment où un excédent est constitué pour accroître la probabilité de verser des prestations accessoires, le fait

d'inclure cet excédent dans le calcul permet d'incorporer la pleine valeur des prestations accessoires à la valeur de rachat.

QUESTION

1. Quelle est votre opinion au sujet de la méthode devant servir à calculer la valeur imputable à un particulier à la cessation d'emploi?

La méthode proposée est appropriée. Dans un souci de clarté, le ratio de capitalisation devrait être mesuré en fonction d'un groupe fermé (c'est-à-dire en excluant de l'actif du régime la valeur présente des futures marges de cotisation). Nous pensons toutefois qu'il faudrait envisager de tenir compte de l'âge hypothétique de la retraite, afin d'établir une valeur à la cessation d'emploi qui correspondrait à l'évaluation actuarielle la plus récente du régime, au lieu de se baser sur l'âge de la retraite normale. (Il convient de mentionner qu'au Nouveau-Brunswick, on doit se baser sur l'âge de la retraite normale pour calculer la valeur à la cessation d'emploi, ce qui est conforme à la méthodologie proposée.)

CESSATION DU RÉGIME ET LIQUIDATION

Ainsi qu'il est indiqué à l'article 29 de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) peut déclarer la cessation d'un régime dans l'un ou l'autre des cas suivants : 1) l'employeur a interrompu le versement de ses cotisations; 2) l'employeur abandonne ses secteurs d'activité; 3) le BSIF est d'avis que le régime n'est pas conforme aux normes de capitalisation prévues (en fonction des normes de solvabilité ou sur une base de continuité); 4) il n'est plus porté de droits à prestation en faveur des participants. Également, l'employeur ou l'administrateur du régime peut volontairement décider de la cessation du régime en avisant par écrit le BSIF. Dans tous les cas, à compter de la date de cessation, il n'est plus porté de droits à prestation en faveur des participants au régime de pension.

On entend par liquidation la distribution des actifs d'un régime de pension ayant fait l'objet d'une cessation. Le processus de cessation proprement dit peut être long, de sorte qu'il s'écoulera parfois beaucoup de temps entre la déclaration relative à la cessation et la liquidation du régime.

Dans le contexte des régimes à prestations cibles sous réglementation fédérale, les règles de cessation et de liquidation établiront la méthode de calcul des prestations cibles à la cessation du régime ainsi que les modalités de leur distribution aux participants et aux retraités.

VALEUR À LA CESSATION DU RÉGIME

- L'employeur a interrompu le versement de ses cotisations.
- L'employeur abandonne totalement ou progressivement tous ses secteurs d'activité (ou une partie de ses secteurs d'activité où travaillent un nombre important de ses employés qui participent au régime).
- Il n'est plus porté de droits à prestation en faveur des participants.
- Le BSIF est d'avis que le régime n'est plus conforme aux normes de capitalisation prévues sur une base de continuité.

Selon l'approche proposée, l'administrateur pourrait mettre fin au régime en informant par écrit le BSIF de sa décision. Plus précisément, l'employeur ou l'administrateur devrait aviser le BSIF de son intention de mettre fin au régime au moins 60 jours et au plus 180 jours avant la date de la cessation ou de la liquidation.

QUESTIONS

1. **Quelle est votre opinion au sujet de la formule devant servir à calculer la valeur à la cessation du régime? Serait-il plus à propos de recourir au ratio de solvabilité?**

La valeur pour les participants à la cessation du régime PC devrait être calculée selon l'approche de continuité ou de capitalisation plutôt que selon l'approche de solvabilité. Ainsi, on ne tiendrait pas compte de la valeur actuelle des futures cotisations.

2. **Quelle est votre opinion concernant l'application des exigences de solvabilité en cas de cessation de régime dans les cinq ans suivant la conversion d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale?**

Nous convenons que cette approche constitue une mesure antiévitement sensée, car elle ne permet pas à un régime PD de devenir un régime PC pour éviter de se soumettre aux exigences de capitalisation généralement imposées à la cessation d'un régime PD. On pourrait envisager une période de plus de cinq ans.

APPLICATION AUX RÉGIMES INTERENTREPRISES

QUESTIONS

- 1. Dans quelle mesure les éléments du cadre fédéral relatif aux régimes à prestations cibles proposé pourraient-ils s'appliquer aux régimes interentreprises?**

Les régimes interentreprises ont déjà réglé bon nombre des problèmes associés aux régimes PC, mais nous croyons que certains aspects de la structure des régimes PC pourraient se révéler précieux dans le contexte d'un régime interentreprises (p. ex., définition des prestations de base et des prestations accessoires, normes applicables aux communications avec les participants, application du critère de probabilité et communication des résultats, etc.). Cependant, nous ne pensons pas que ces éléments devraient être obligatoires pour les régimes interentreprises, mais plutôt qu'on pourrait en faire des pratiques exemplaires.

- 2. Quels sont les éléments conceptuels sous-jacents qui devraient être différents par rapport aux régimes à employeur unique?**

Étant donné qu'elles visent un domaine différent, certaines des normes minimales envisagées pour les régimes PC ne devraient pas s'appliquer aux régimes interentreprises (p. ex., les minima de 97,5 % et de 75 %). Par contre, nous proposons que la présentation des résultats d'une analyse stochastique devienne une pratique exemplaire pour les régimes interentreprises.