

PROMESSES À TENIR

Comité de révision des
pensions

27 JANVIER 2009

Table des matières

Introduction	3
Contexte.....	4
Mandat et composition.....	4
Processus de révision.....	5
Contexte	5
Défis actuels	9
Points de vue des travailleurs et des employeurs	9
Cadre conceptuel : Espoirs et promesses	10
Contexte du comité.....	12
Objectifs de la législation liée aux régimes de retraite.....	13
Types de régimes de pension et de sources de financement.....	15
Régimes de pension à prestations déterminées (PD) par rapport à régimes de pension à cotisations déterminées (CD)	15
Régimes de retraite interentreprises spécifiques (RRIS).....	17
Régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD).....	17
Régimes à prestations cibles.....	18
Financement des régimes à prestations déterminées	19
Détermination des déficits et interventions	22
Excédents : considérations et recommandations	23
Avantages complémentaires	26
Règles de transition relatives au financement	26
Liquidations partielles	27
Régime de retraite remplacé par un autre	27
Placements	28
Règle libératoire.....	29
Gouvernance	31
Comités consultatifs.....	33
Accès à l'information.....	33
Rôle des organismes de réglementation	34
Catégories	35
Harmonisation.....	35
Aspects concernant les participants	37
Prestations acquises.....	37
Acquisition	38
Débloquer les fonds.....	38
Retraite progressive.....	39
Promotion.....	40
Régime provincial	40
Résumé des recommandations	42
Annexes	53
Annexe A: Définitions	53
Annexe B : Exigences en matière de financement minimal.....	55
Annexe C: Règles de transition	60
Annexe D : Exemples de règles de financement de solvabilité pour les universités, les municipalités et les régimes interentreprises.....	62

Introduction

Notre comité a été créé il y a un peu plus d'un an. La situation d'alors nécessitait une mise à jour du cadre réglementaire et le remplacement des solutions temporaires qui avaient été adoptées en réponse à des situations particulières. La crise financière des six derniers mois a fait ressortir à la fois l'importance de notre tâche ainsi que l'urgence d'une modification de la législation.

Nous avons reçu le soutien de très nombreuses personnes ainsi que des douzaines de réponses au document de travail préliminaire et à nos propositions initiales. Les discussions que nous avons eues avec divers représentants de secteurs sont venues compléter ces derniers. Les membres du comité ont beaucoup travaillé pour comprendre les différents points de vue ainsi que tenir compte des situations individuelles. Respecter les engagements pris à l'égard des participants à un régime de pension a toujours été l'objectif central de notre travail.

Nous devons beaucoup à tous ceux qui nous ont fait part de leur avis sur la question. Nous souhaiterions donc remercier les membres de la profession des actuaires qui ont consacré beaucoup de temps pour nous aider à comprendre les questions de financement. Nous avons également eu la possibilité d'échanger avec les membres des comités des autres provinces ainsi que de lire leur rapport. Rachel Henderson, du ministère du Travail et du Développement de la main-d'œuvre, qui a rempli le rôle de personne-ressource pendant tout le processus, s'est occupée du gros du travail, et notamment de la rédaction des documents préliminaires.

Le sujet du présent rapport est par nature complexe. Nous avons fait en sorte que son contenu et que les principaux thèmes abordés puissent être compris par des non-experts. En même temps, il nous a fallu être très précis sur certains aspects pour que nos propositions puissent être testées.

Les thèmes abordés sont les suivants : financement, souplesse et gouvernance. Le financement d'un régime de pension doit permettre de tenir toutes les promesses qui s'y rapportent. Les niveaux de financement nécessaires doivent tenir compte des circonstances du marché et donc de son inconstance. La législation doit de plus être suffisamment souple pour répondre aux besoins liés aux prestations et aux différents processus de surveillance. La gouvernance de chaque régime doit être efficace et transparente, et il est important d'inciter les participants à jouer un rôle actif.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons vivement au gouvernement de mettre en place un processus qui amènera des changements législatifs pendant l'année 2009. En effet, le cadre réglementaire actuel n'est pas adapté au contexte actuel. Si ce cadre n'évolue pas, il entraînera des difficultés considérables pour les régimes de pension ainsi que pour leurs répondants et leurs participants.

Ron Pink
Dick Crawford
Bill Black

Janvier 2009

Contexte

Un certain nombre de changements se sont produits au cours des dernières années au plan des lois et au sein de la société. En outre, les pénuries de main-d'œuvre et la mobilité professionnelle sont de plus en plus importantes, les problèmes liés aux successions sont de plus en plus nombreux, et le nombre de jeunes va en s'affaiblissant. Au plan législatif, le gouvernement fédéral a voté une loi permettant les retraites échelonnées pour les employés réglementés par le fédéral, et la retraite obligatoire à 65 ans prendra fin en Nouvelle-Écosse en juillet 2009, ce qui permettra aux Néo-Écossais de continuer à travailler s'ils le choisissent.

Depuis que le comité a commencé son travail, l'économie a connu de profonds changements et les régimes de pension ont subi les conséquences du retournement des marchés : l'indice composé de la bourse de Toronto a subi une baisse de 35 % en 2008. Notre comité avait pour mandat premier de recommander un certain nombre de solutions en matière de législation; cependant, en raison de l'évolution récente de la conjoncture, nous avons décidé de faire des recommandations provisoires.

Mandat et composition

En raison des nombreux changements qui se sont produits dernièrement, des dernières consultations publiques sur les pensions qui remontent à 1998, ainsi que de l'affaiblissement des taux de participation aux régimes de pension, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a annoncé en novembre 2007 qu'il mettrait sur pied un comité consultatif ayant pour mission de revoir le cadre législatif actuel se rapportant aux pensions. Un comité de révision des pensions a donc été créé en février 2008.

Le mandat du comité, lequel peut être obtenu sur demande, comprend les objectifs suivants :

- (1) Revoir les normes législatives actuelles et examiner les améliorations qui permettront aux pensions de répondre aux besoins à la fois des employeurs et des employés.
- (2) Rendre les régimes de pension à cotisations et à prestations déterminées plus abordables et plus accessibles, à la fois pour les employeurs et les employés.
- (3) Assurer la pérennité des prestations de pension.
- (4) Permettre aux participants d'être mieux informés sur leur régime de pension;
- (5) Éliminer les règles et règlements qui ne sont pas nécessaires.

En ce qui concerne la révision des normes législatives, nous avons consulté des administrateurs de régimes de pension, des actuaires, des syndicats, des employeurs et des retraités. Le comité a en effet pour mission de faire des recommandations sur les changements susceptibles d'être apportés aux lois de la Nouvelle-Écosse qui régissent les régimes de pension.

Le comité était composé des membres suivants : Bill Black, président du comité, ancien PDG de La Maritime, compagnie d'assurance-vie; Ron Pink, avocat d'expérience spécialisé dans le droit du travail; Dick Crawford, de Mahone Bay, ancien président de l'Institut canadien des actuaires.

Processus de révision

Nous avons commencé par la rédaction d'un document de travail présentant les sujets à traiter et demandant l'avis d'un certain nombre de personnes.

Nous avons reçu en tout 51 réponses. Nous avons invité certaines des parties intéressées à participer à des réunions afin de pouvoir mieux comprendre les problèmes et les questions dont ces derniers nous avaient fait part.

Le comité a été très impressionné à la fois par le nombre et la qualité des réponses envoyées, que ce soit sous forme écrite ou pendant les consultations. L'intérêt et les avis des parties intéressées ont incité le comité à prolonger la participation de ces dernières au travail de révision. En effet, nous avons décidé qu'il serait très utile de publier un exposé de position visant à obtenir des avis sur les premières réponses apportées par le comité aux questions posées par le document de travail. Nous avons reçu en tout 42 réponses écrites. Les membres du comité ont invité certaines des parties intéressées à les rencontrer pour discuter des premières recommandations.

Bien que le comité était censé publier le rapport final fin 2008, la décision de rédiger un exposé de position a différé la publication de ce rapport en janvier 2009. Les informations précieuses que le comité a obtenues à l'occasion des secondes consultations ont rendu ce retard tout à fait utile.

Les documents et le rapport final du comité, ainsi que l'ensemble des réponses que nous avons reçues par écrit, peuvent être consultés sur le site suivant :

www.gov.ns.ca/lwd/pensionreview/.

Contexte

Le système de pension du Canada repose sur trois piliers. Les deux premiers piliers sont d'ordre public, c'est-à-dire (1) la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti (SRG), et (2) le régime de pension du Canada, ou, pour le Québec, le régime de rentes du Québec. Le troisième pilier concerne l'épargne personnelle avec les régimes de pension enregistrés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, lesquels sont financés par les citoyens eux-mêmes et parfois par les employeurs. Ce troisième pilier constitue donc le sujet de discussion central du présent document, et en particulier les régimes de pension enregistrés.

Selon Statistique Canada, il y avait en 2006 1 427 régimes de pension, auxquels participaient, en Nouvelle-Écosse, 169 389 travailleurs rémunérés. Cela signifie donc qu'en Nouvelle-Écosse, seuls 38,3 % des travailleurs rémunérés cotisent à des régimes de pension; il s'agit d'une légère baisse puisque ce pourcentage était de 45,4 en 1996. Parmi ces régimes, 495 étaient réglementés par la Nouvelle-Écosse. (Statistique Canada : Régimes de pension au Canada, 2006).

En 2006, la Nouvelle-Écosse comptait 441,800 travailleurs rémunérés, parmi lesquels 272 000 ne cotisaient à aucun régime de pension enregistré. Ce chiffre comprend les travailleurs indépendants puisque ces derniers ne peuvent pas participer à un régime de retraite professionnel. Ces derniers devront donc, à leur retraite, compter sur les RÉER, les investissements personnels, ainsi que sur certains revenus accordés par le gouvernement comme la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG), et sur le Régime de pensions du Canada (RPC). Les Néo-Écossais sans emploi dépendront des mêmes sources de revenu, à moins qu'ils ne réintègrent la vie professionnelle. En 2006, la Nouvelle-

Écosse comptait 36 400 personnes sans emploi.¹ Actuellement, au Canada, le maximum auquel a droit une personne qui n'a pas cotisé à un RÉER, qui ne possède aucun revenu de placement et qui n'a pas cotisé au RPC, est de 1136,33 \$ par mois (montant maximal de la SV et montant maximal du SRG), ce qui représente 13 636 \$ par an. Le besoin existe donc, pour les Néo-Écossais, d'économiser chaque fois que cela est possible en vue de la retraite.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est conscient que le nombre de personnes âgées augmente rapidement dans la province et qu'il y aura de plus en plus de pressions sur le logement et les programmes de services communautaires si aucun programme incitatif n'est mis sur pied pour favoriser l'épargne en vue de la retraite. La province est soumise à un certain nombre de coûts indirects pour la prestation de programmes d'aide destinés aux personnes âgées qui ont des petites retraites. La situation des personnes âgées de 45 à 65 ans qui éprouvent de la difficulté à se rendre jusqu'à la retraite, si elles ne possèdent pas un régime de pension, constitue un autre problème important.

En Nouvelle-Écosse, une proportion importante de la population active est couverte par les régimes de pension d'agences ou d'organismes gouvernementaux, que ce soit au niveau municipal, provincial, fédéral, militaire, ou encore des écoles et des universités; il existe également un certain nombre d'autres régimes publics.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, notre société a subi un certain nombre de changements. En effet, les taux de chômage baissent depuis 1996, la demande de main-d'œuvre est de plus en plus importante, et le nombre de jeunes est en baisse. En 2007, environ 17 % des personnes faisant partie de la population active de la Nouvelle-Écosse avaient plus de 55 ans, par rapport à 10 % en 1997.² Par conséquent, il serait avantageux pour les employeurs d'inciter les personnes possédant beaucoup d'expérience à travailler plus longtemps, notamment en raison de l'introduction des retraites progressives.

Les tableaux suivants indiquent le nombre de participants aux régimes de pension et les taux de cotisation, à la fois pour la Nouvelle-Écosse et le Canada, ainsi que le nombre de régimes et de participants en fonction de l'importance des groupes de participants.

Nombre de régimes et de participants par groupe de participants – Chiffres basés sur le nombre de participants à des régimes de pension qui sont employés, pour la Nouvelle-Écosse (période de référence : 1er janvier 2007)

Nombre de participants	Régimes (au Canada)	Pourcentage	Participants (en N.-É.)	Pourcentage
0				
1	66	4,6%	66	0,04%
2-9	125	8,8%	615	0,4%
10-49	283	19,8%	4 436	2,6%
50-99	164	11,5%	5 533	3,3%
100-499	400	28%	20 753	12,3%
500-999	134	9,4%	12 546	7,4%
1 000-4 999	205	14,4%	28 509	16,8%
5 000-9 999	23	1,6%	11 508	6,8%
10000 – 29 999	18	1,3%	60 418	35,7%
30 000+	9	0,6%	25 005	14,8 %
TOTAL	1 427	100	169 389	100

Source: Information sur les pensions : Statistique Canada : Régimes de pensions du Canada, enquête n° 2609

Taux de cotisation aux régimes de pensions, montants (\$) et nombre de participants pour la Nouvelle-Écosse et le Canada

	1996		2001		2006	
	N.-É.	Canada	N.-É.	Canada	N.-É.	Canada
Employés	376 900	-	415 200	14 946 200	441 800	16 484 300
RÉER/RÉER collectifs						
Nombre de participants	143,950	5,998,430	139,190	6,241,050	132 590	6,196,050
Contributions totales (\$)	615,298,000	26,381,304,000	574,546,000	24,438,914,000	634 234 000	32,350,792,000
Prestations déterminées						
Nombre de participants	132,509	4,453,907	132,236	4,534,941	130 097	4 590 805
Contributions totales (\$)	132,985,135	18,055,895,842	134,854,561	17,798,008, 709	283 640 740	38 237 700 000
Nombre de régimes	837	6,901	784	6,289	642	11 056
Total des participants – Régime public	82,308	2,301,478	82,887	2,361,626	87 014	2 550 813
Total des participants – Régime privé	50,201	2,152,429	49,349	2,173,315	43 083	2 039 992
Cotisations déterminées						
Nombre de participants	21,769	574,769	29,389	796,088	35 963	899 540
Contributions totales (\$)	40,994,489	1,288,544,305	72,090,258	2,057,790,641	120 253 548	3 163 380 000
Nombre de régimes	671	8,103	732	7,310	720	7 160
Total des participants – Régime public	5114	99,729	6,013	132,629	6 986	132 124
Total des participants – Régime privé	16,655	475,040	23,376	663,459	28 977	767 416

Source : Informations sur les pensions : Statistique Canada : Régimes de pension au Canada, enquête n° 2609. Veuillez prendre note que les données en question sont datées du 1^{er} janvier de chaque année. Par conséquent, les données en date du 1^{er} janvier 2007 du tableau correspondent à l'année 2006. Informations sur les RÉER : Statistique Canada : Programmes de revenu de retraite du Canada 2006, catalogue n° 74-507XCB, tableau 111-0039; Chiffres sur l'emploi : Statistique Canada : Enquête sur la population active, catalogue n° 71F0004XCB. *Veuillez prendre note que ce tableau ne tient pas compte des régimes hybrides*

Cotisants en Nouvelle-Écosse

	1996		2001		2006	
	Employés et % d'employés		Employés et % d'employés		Employés et % d'employés	
Régimes à prestations déterminées	132 509	(35,2%)	132 236	(31,8%)	130 097	(29,4%)
Total pour prestations déterminées	<i>82 308</i>	<i>(21,8%)</i>	<i>82 887</i>	<i>(19,9%)</i>	<i>87 014</i>	<i>(19,7%)</i>
	<i>21 938</i>	<i>(5,8%)</i>	<i>25 566</i>	<i>(6,2%)</i>	<i>33 965</i>	<i>(7,7%)</i>
<i>Total pour régimes publics</i>	<i>60 370</i>	<i>(16%)</i>	<i>57 321</i>	<i>(13,8%)</i>	<i>53 049</i>	<i>(12%)</i>
Régimes publics en N.-É.						
Régimes publics ailleurs	<i>50 201</i>	<i>(13,3%)</i>	<i>49 349</i>	<i>(11,9%)</i>	<i>43 083</i>	<i>(9,8%)</i>
	<i>22 543</i>	<i>(5,98%)</i>	<i>21 297</i>	<i>(5,1%)</i>	<i>18 760</i>	<i>(4,2%)</i>
<i>Total pour régimes privés</i>	<i>27 658</i>	<i>(7,3%)</i>	<i>28 052</i>	<i>(6,8%)</i>	<i>24 323</i>	<i>(5,5%)</i>
Régimes privés en N.-É.						
Régimes privés ailleurs						
Régimes à prestations déterminées	21 769	(5,8%)	29 389	(7%)	35 963	(8,1%)
Total pour cotisations déterminées	<i>5 114</i>	<i>(1,4%)</i>	<i>6 013</i>	<i>(1,4%)</i>	<i>6 986</i>	<i>(1,6%)</i>
	<i>4 702</i>	<i>(1,2%)</i>	<i>5 397</i>	<i>(1,3%)</i>	<i>5 998</i>	<i>(1,4%)</i>
<i>Total pour régimes publics</i>	<i>412</i>	<i>(0,1%)</i>	<i>616</i>	<i>(0,1%)</i>	<i>988</i>	<i>(0,2%)</i>
Régimes publics en N.-É.						
Régimes publics ailleurs	<i>16 655</i>	<i>(4,4%)</i>	<i>23 376</i>	<i>(5,6%)</i>	<i>28 977</i>	<i>(6,6%)</i>
	<i>11 304</i>	<i>(3 %)</i>	<i>16 343</i>	<i>(3,9%)</i>	<i>21 263</i>	<i>(4,8%)</i>
<i>Total pour régimes privés</i>	<i>5 351</i>	<i>(1,4%)</i>	<i>7 033</i>	<i>(1,7%)</i>	<i>7 714</i>	<i>(1,7%)</i>
Régimes privés en N.-É.						
Régimes privés ailleurs						
Autres types de régimes	1704	(0,5%)	1838	(0,4%)	3329	(0,7%)
Pas de régime de retraite enregistré	220 918	(58,6%)	251 737	(60,6%)	276 148	(61,7%)

RÉER/RÉER collectifs	-		139 190	(33,5%)	133 110	(30 %)
----------------------	---	--	---------	---------	---------	--------

Source : Informations sur les pensions : Statistique Canada : Régimes de pensions au Canada, enquête n° 2609. Veuillez prendre note que les données en question sont datées du 1^{er} janvier de chaque année. Par conséquent, les données en date du 1^{er} janvier 2007 dans le tableau correspondant à l'année 2006. Informations sur les RÉER : Statistique Canada : Programmes de revenu de retraite du Canada 2006, catalogue n° 74-507XCB, tableau 111-0039; Chiffres sur l'emploi : Statistique Canada : Enquête sur la population active, catalogue n° 71F0004XCB.

Remarque : Selon les données de Statistique Canada, la moitié environ des cotisants à un RÉER participe également à un régime de retraite.

Défis actuels

Les régimes de retraite qui existent en Nouvelle-Écosse résultent de l'accumulation, au fil des ans, d'un certain nombre de règles. Cette situation a engendré plusieurs défis.

Premièrement, les régimes à prestations déterminées constituent la base de la législation actuelle; cependant, de nos jours, beaucoup de régimes de pension sont différents — il existe par exemple des régimes à cotisations déterminées ou à prestation cible. Les règlements actuellement en place compliquent donc inutilement ces différents types de régimes.

Deuxièmement, la base de la législation actuelle a été mise en place à une époque où beaucoup de personnes travaillaient toute leur vie pour le même employeur; la relation était alors plus « paternaliste » qu'aujourd'hui.

Troisièmement, le gouvernement a récemment apporté un certain nombre de changements disparates ciblant des situations particulières; ces changements ont cependant eu des conséquences non prévues sur d'autres types de régimes.

Quatrièmement, l'augmentation récente et brutale du passif des régimes à prestations déterminées, résultant directement d'une plus grande longévité des travailleurs, d'une réduction des taux d'intérêt et de la faible performance des investissements, a renforcé chez les employeurs à la fois l'instabilité et l'importance des coûts des régimes de pension.

Tous ces facteurs ont donc entraîné l'apparition d'un contexte peu favorable à la création et à la pérennité des régimes à prestations déterminées. Le nombre de participants aux régimes offerts par les employeurs baisse depuis un certain temps, et le nombre d'employés qui possèdent des régimes à prestations déterminées (lesquels sont, selon beaucoup de personnes, les meilleurs régimes que des employés puissent avoir) baisse encore plus vite, surtout dans le secteur privé. Parmi les répondants de régimes à prestations déterminées, beaucoup pensent à modifier ces derniers. Le comité n'a trouvé aucun nouveau régime de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé pour les dix dernières années.

Points de vue des travailleurs et des employeurs

Le comité a demandé à ce qu'une étude indépendante soit faite sur le point de vue des travailleurs et des employeurs par rapport aux régimes de retraite.³ Les travailleurs plus jeunes ne comprennent pas vraiment les différents régimes qui existent et ne semblent pas beaucoup s'y intéresser. Ce manque d'intérêt vient en partie du fait que beaucoup d'entre eux ne s'attendent pas à travailler toute leur vie pour leur employeur actuel. Plus les travailleurs sont âgés, plus l'intérêt qu'ils portent aux régimes de retraite est important, les personnes proches de la retraite étant celles qui s'y intéressent le plus. C'est donc seulement à cet âge que les travailleurs se préoccupent réellement de la suffisance de leurs revenus de retraite. La plupart des personnes pensent que préparer sa retraite est une responsabilité personnelle.

De façon générale, pour les employeurs, un régime de retraite constitue un outil permettant d'attirer et de fidéliser des travailleurs. Ces derniers cependant surestiment probablement la valeur des régimes de retraite à prestations déterminées, au moins pour les employés qui débutent. Pour certains employeurs, il est tout simplement important que leurs employés puissent avoir une retraite adéquate.

Les dirigeants des syndicats comprennent mieux que leurs membres l'importance de mettre en place des régimes de retraite adéquats et ont donc fait de ces régimes un des principaux éléments des négociations collectives.

Cadre conceptuel : Espoirs et promesses

En ce qui concerne les régimes de retraite, des cotisations sont faites à un fonds pendant les années de travail des participants dans le but ultime de fournir un revenu de retraite. Il arrive que ces cotisations soient seulement effectuées par l'employeur, mais le plus souvent, les employés cotisent également. Un régime de pension est toujours fait d'espoirs et de promesses : l'espoir que les cotisations seront suffisantes pour fournir le revenu de retraite prévu. La responsabilité liée à la suffisance des cotisations diffère selon les types de régimes.

Dans un régime à cotisations déterminées, le répondant cotise un certain montant, ce qui permet de remplir la promesse de ce dernier. Le participant quant à lui espère que ces cotisations, associées aux siennes, permettront de répondre à ses besoins financiers une fois rendu à la retraite. Dans la plupart des cas, les attentes de ce dernier sont plutôt vagues jusqu'à ce qu'il soit dans la quarantaine ou la cinquantaine. Rendu à cet âge, rattraper le retard peut se révéler très coûteux si les montants déjà accumulés et les futures cotisations sont insuffisantes.

Il n'est pas surprenant que beaucoup d'employeurs préfèrent ce scénario, où le coût est connu et prévisible. Les employés quant à eux ont eu tendance à participer de façon active à des régimes à cotisation déterminées puisqu'ils pouvaient voir les montants cotisés et contrôler comment ces derniers étaient investis; ils ne se préoccupaient pas non plus des revenus que ces montants étaient susceptibles de leur procurer à la retraite. La crise financière récente cependant va accroître l'intérêt porté à cette question, et les réponses ne plairont pas.

Dans un régime à prestations déterminées, les cotisations faites par le répondant constituent seulement un versement initial sur la valeur des engagements qui ont été pris. Le coût réel restera inconnu pendant de nombreuses années, mais celui-ci sera très certainement élevé et inconstant. Pour ce type de régime, le répondant prend des engagements auprès des participants et espère que les cotisations seront suffisantes. Les responsables des syndicats ont été plus conscients des avantages des régimes à prestations déterminées que les participants eux-mêmes; c'est la raison pour laquelle ils se sont vivement opposés à tout changement susceptible de réduire ces avantages.

Très peu d'employeurs non syndiqués continuent à offrir des régimes à prestations déterminées à leurs nouveaux employés, et certains ont cessé d'accumuler des prestations pour les employés existants. Les participants s'intéressent encore moins à la suffisance du financement des régimes à prestations déterminées qu'aux régimes à cotisations déterminées, puisque cet aspect ne fait pas partie de leurs problèmes. De la même façon, les responsables de syndicat se sont rarement intéressés aux coûts revenant aux employeurs. Le contexte récent a fait évoluer cette situation car les coûts ont augmenté de façon significative et, dans certains cas, sont devenus prohibitifs.

2008 a été extrêmement difficile pour les investisseurs. Les bourses ont en effet perdu la moitié de leur valeur, soit quelque 30 milliards de dollars. Au Canada, le marché des valeurs a fait une chute de 35%. Bien sûr, les régimes de retraite comportent différents types de placements, mais compte tenu de la conjoncture, les placements de nombreux régimes de retraite auront moins de valeur que prévu, et ces derniers accuseront des déficits d'au moins 20 %.

Le stress qui résulte des exigences de financement oblige à porter toute notre attention sur la façon dont celles-ci sont déterminées. La législation actuelle exige que ce financement corresponde au montant le plus élevé entre le calcul à long terme et le calcul de solvabilité. Ce dernier calcul constitue un excellent outil de planification pour les répondants, mais puisqu'il est

utilisé, en pratique, de façon si large, il comporte très peu d'intérêt en tant que minimum réglementaire.

Les évaluations de solvabilité permettent de tester un régime par rapport à la possibilité d'une liquidation immédiate. Ce type d'évaluation est défini de façon très précise par la profession des actuaires. Étant donné que le calcul en question est trop conservateur, nous avons proposé une méthode différente pour le financement minimum des régimes à prestations déterminées. Il ne s'agit pas de calculer la solvabilité différemment, mais plutôt d'obtenir une estimation modérément conservatrice du coût des engagements pour l'année en cours. Il est important de souligner que le coût réel ne sera déterminé, ni par un actuaire, ni par un comité, ni par une quelconque loi. Ce coût sera déterminé par un certain nombre de facteurs comme le rendement des placements, les taux d'intérêt ainsi que la longévité des retraités. La loi ne détermine pas le coût, mais seulement quand celui-ci doit être défrayé.

Quelle que soit la méthode utilisée pour évaluer le passif, tout déficit doit être traité, en plus des questions de financement. Ces coûts seront encore plus élevés pour les régimes comportant un engagement lié à une indexation sur le coût de la vie après la retraite, laquelle a été exclue de leurs évaluations de solvabilité.

Le coût sera très élevé pour de nombreux régimes. Certaines personnes ont avancé que ce problème devrait être différé car toute intervention serait rendue inutile par la remontée des marchés. Bien sûr, les personnes en question veulent dire « quand » les marchés se relèveront, ce qui suppose des revenus de placement sans pareils dans un avenir proche. L'examen des revenus de placements au Japon au cours des vingt dernières années montre que ce n'est pas toujours le cas : fin 2008, le Nikkei était 40% *plus bas* que le niveau qu'il avait atteint après une chute de 50 % au cours des années 1990. La poursuite du déclin hypothétique des marchés n'a pas été traitée.

Certaines autres personnes ont avancé que la nécessité de combler les déficits résulterait en une accélération du déclin des régimes de pension à prestations déterminées. Nous ne pensons pas qu'une réglementation acceptant des engagements qui ne peuvent être respectés soit le meilleur moyen de répondre aux besoins des participants. Étant donné l'incertitude à l'avenir des revenus de placements, nous croyons que les déficits devraient être comblés de façon plus graduelle que ce que la loi exige actuellement. Sauf deux exceptions majeures, nous avons entendu très peu de choses sur la variabilité des prestations. Les exceptions en question sont d'ailleurs très instructives et sont présentées ci-après.

Les régimes de retraite interentreprises spécifiques (RRIS) se retrouvent principalement dans les métiers de la construction. Dans ce type de régime, les cotisations des membres vont dans le même régime, quel que soit leur employeur (même si celui-ci se trouve en dehors de la province). Les prestations sont proportionnelles aux montants cotisés. L'objectif principal d'un RRIS est d'offrir des prestations déterminées, mais il s'agit là seulement d'un espoir, et pas d'un engagement. Dès que les cotisations sont effectuées, l'on considère que l'employeur a rempli ses responsabilités. Les RRIS sont administrés par un conseil composé des fiduciaires des employeurs et des syndicats, lesquels sont chargés de maintenir une correspondance entre les prestations et le financement. Par conséquent, quand les marchés des capitaux connaissent une année difficile, soit les cotisations doivent augmenter, soit les prestations doivent baisser, ou alors les deux. Si les marchés remontent, les prestations peuvent être augmentées.

Les régimes de retraite conjoints sont également administrés conjointement grâce à un conseil de fiduciaires, même s'il existe dans ce type de régime un niveau de prestations minimum

garanti, avec l'espoir d'obtenir des prestations plus élevées. Par exemple, la différence entre les prestations moyennes de carrière et les prestations moyennes finales, ou la possibilité d'offrir une indexation sur le coût de la vie, peut constituer un espoir plutôt qu'un engagement. Dans ces régimes, il est entendu que le financement, notamment les augmentations et les baisses, revient de façon égale ou proportionnelle aux employeurs et aux participants. Comme dans le cas des RRIS, les personnes qui représentent les employés au sein du conseil des fiduciaires participent de façon active aux questions se rapportant au financement du coût des régimes ainsi qu'à sa suffisance. Si le financement d'un régime de retraite conjoint cible à la fois les attentes et les engagements, les fonds supplémentaires constituent alors un tampon permettant de réduire les problèmes de fluctuation liés au financement requis, puisque le financement obligatoire en vertu de la loi devrait être principalement basé sur les engagements qui sont pris.

Ces deux exemples partagent les aspects suivants : la participation active des représentants des employés dans l'administration des régimes ainsi que le rapport entre le coût et les prestations sans perdre de vue les revenus de retraite. Nous pensons que cette orientation permettra de mieux répondre aux intérêts des employés, plutôt que de passer d'un régime à prestations déterminées à un régime à cotisations déterminées.

De façon plus générale, nous pensons qu'il est possible de servir les intérêts des employeurs et des employés si ces derniers gèrent ensemble la relation entre les prestations et les coûts, ainsi que la relation entre les attentes et les engagements.

Les régimes interentreprises sont créés pour permettre aux employeurs de profiter d'économies en ce qui concerne les coûts liés à l'administration, aux conseils et aux placements. De plus, les employés peuvent passer d'un employeur à l'autre tout en maintenant leur régime de pension. Il est normal pour les personnes qui représentent des employés de participer à la gouvernance de ces régimes.

Contexte du comité

1. Les principales recommandations du comité se rapportent au respect des promesses et à la transparence totale des informations destinées aux participants.

Notre tout premier objectif est de favoriser la création d'un environnement au sein duquel les engagements liés aux régimes de retraite sauront être tenus. C'est donc dans ce contexte que le comité a cherché à simplifier les règles du gouvernement et à laisser à chaque type de régime les détails de sa structure, lesquels doivent respecter les normes minimales en la matière.

Cela nécessite une transparence totale de façon à ce que les travailleurs (et leurs représentants) puissent être pleinement informés sur les aspects qui ont des conséquences sur leur régime, comme le taux de financement, les changements proposés pour les prestations ou encore les questions d'ordre réglementaire. Selon le comité, les régimes de retraite seront beaucoup plus efficaces avec une participation active des employés, comme les fiducies conjointes, ou par d'autres moyens comme des comités consultatifs composés de travailleurs.

Les employeurs peuvent choisir de proposer à leurs employés un régime de retraite ou pas, conformément bien sûr aux négociations collectives. Il est largement accepté que les coûts d'un régime de retraite constituent un compromis par rapport aux salaires actuels. Différents groupes

chercheront à obtenir différents compromis. Selon le comité cependant, le gouvernement ne devrait faire aucun compromis en ce qui concerne les prestations.

Certaines des réponses que nous avons obtenues recommandent vivement un plus grand renforcement des exigences auxquelles sont soumis les répondants de régimes de retraite, par exemple exiger l'approbation des travailleurs et des retraités pour apporter des modifications à un régime, ou nécessiter une indexation garantie pour les régimes à prestations déterminées. Selon le comité, cette approche ne ferait qu'accélérer la baisse du nombre actuel des régimes de retraite. Nous espérons, au contraire, qu'apporter des changements qui favorisent la souplesse et l'administration des régimes de retraite à prestations déterminées aura au moins pour résultat de stopper cette baisse.

Enfin, même si nous espérons pouvoir bientôt faire un travail de collaboration avec d'autres provinces (par exemple pour augmenter les limites fiscales, faire un travail d'harmonisation), nous devons posséder un cadre législatif efficace pour l'environnement actuel tout en restant ouverts aux améliorations possibles.

Objectifs de la législation liée aux régimes de retraite

2. Le comité propose ces objectifs en tant que contexte pour ses recommandations ainsi que pour tout changement qui en résulte au niveau de la législation et de la réglementation.

Même si les règles relatives aux régimes de retraite peuvent être très complexes, la législation devrait avoir des objectifs clairs. En guise de point de départ, le comité a dressé une liste des objectifs les plus importants à prendre en compte. Une fois ces objectifs établis, les questions plus complexes pourront être traitées.

1. Optimiser les chances de voir les engagements liés aux régimes de retraite se réaliser :
 - (a) en isolant les fonds de pension des fonds de l'employeur;
 - (b) en offrant de protéger les droits aux prestations pour ne pas les perdre;
 - (c) en mettant en place des règles permettant de protéger les employés en cas de mise à pied ou de retraite anticipée ou différée, ainsi que du/de la conjoint(e) et des bénéficiaires en cas de décès d'un(e) employé(e) ou de la dissolution d'un mariage.
 - (d) en fixant des exigences en matière de financement minimum.
2. Faire en sorte que les travailleurs puissent être convenablement informés sur les prestations individuelles.
3. Permettre aux participants aux régimes de retraite d'avoir accès à toutes les informations concernant ces derniers.
4. Promouvoir et faciliter la création et la continuité de régimes de retraite.

Parallèlement cette liste, le comité a jugé tout aussi utile d'établir une liste de ce que la législation devrait éviter :

3. La législation devrait éviter de traiter les questions suivantes.

1. Établir des montants minimaux pour les prestations.
2. Éviter d'exiger aux employeurs d'offrir les mêmes prestations à des catégories d'employés différentes.
3. Privilégier une forme de régime particulier.
4. Empêcher la création de nouvelles formes de régimes.
5. Imposer une réglementation encore plus lourde, que ce soit au niveau quantitatif ou qualitatif.
6. Rendre difficile, par des règles superflues, la mise en place ou la continuité de régimes de retraite.

L'interprétation de la loi et de ses règlements ne doit pas aller dans le sens de la restriction mais de l'ouverture. Tout élément qui n'est pas interdit par loi et qui correspond à l'esprit de cette dernière devrait être autorisé.

4. L'interprétation de la loi sur les prestations de retraite (Pension Benefits Act) et de ses règlements ne doit pas aller dans le sens de la restriction mais de l'ouverture.

Types de régimes de pension et de sources de financement

Il existe deux principaux types de régimes de pension : les régimes à cotisations déterminées et les régimes à prestations déterminées. En vertu d'un régime à cotisations déterminées, les cotisations requises par l'employeur ou l'employé sont clairement établies. Les prestations qui découlent de ce type de régime correspondent aux montants auxquels les cotisations et les revenus de placement donnent droit.

Les régimes à prestations déterminées diffèrent des régimes à cotisations déterminées en ce sens que les montants accordés aux participants sont calculés en fonction d'une formule précise. L'employeur ou l'administrateur garantit un niveau de prestations précis, lequel doit être régulièrement revu par un actuaire pour estimer les fonds et les cotisations nécessaires au financement des prestations. Pour l'instant, ce type de régime est le plus répandu.

Régimes de pension à prestations déterminées (PD) par rapport à régimes de pension à cotisations déterminées (CD)

Nombreux sont ceux qui se préoccupent du fait que les Canadiens n'investissent pas suffisamment dans leur retraite. Comme nous l'avons déjà indiqué, en 2006, quelque 272 000 Néo-Écossais n'ont pas cotisé à un régime de pension. Même si parmi ces personnes une partie possède sans doute des économies sous forme par exemple de RÉER ou de placements personnels, nous pouvons toutefois présumer qu'un certain nombre n'a aucun investissement et dépendra donc des prestations du gouvernement comme la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et le Régime de pensions du Canada.

Étant donné que beaucoup de Canadiens n'investissent peut-être pas suffisamment dans leur retraite, certaines personnes suggèrent que les régimes à prestations déterminées devraient être favorisés puisqu'il s'agit de la meilleure façon d'économiser en vue de la retraite. La principale caractéristique d'un régime à prestations déterminées est la suivante : les répondants garantissent aux participants une pension déterminée à leur retraite – il s'agit parfois d'un montant précis, mais plus généralement d'un montant lié au revenu gagné avant la retraite.⁴ Pour ce type de régime, les participants n'ont pas besoin d'être des experts en investissements pour pouvoir épargner. L'ancien gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, a, en novembre 2005, incité les employeurs à maintenir les régimes à prestations déterminées et a confirmé leur importance en tant que « moyen économiquement efficace de transférer des risques aux personnes les mieux en mesure de pouvoir les supporter ».⁵

Contrairement à l'avis de M. Dodge sur la question cependant, il reste que les employeurs ne préfèrent pas autant qu'avant les régimes à prestations déterminées en raison des risques qu'ils comportent. Certains employeurs ne permettent pas à leurs nouveaux employés de cotiser à leur régime à prestations déterminées et adoptent à la place des régimes à cotisations déterminées ou d'autres types de régimes comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite collectifs. Les obligations qui découlent de la plupart des régimes à prestations déterminées représentent pour les répondants des engagements.⁶ Les employeurs qui possèdent un régime à employeur unique sont tenus de faire des placements judicieux, de tenir compte de la baisse à long terme des taux d'intérêt, de l'augmentation de l'espérance de vie des personnes, et d'être responsables des déficits ou des manques qui peuvent résulter de tous ces facteurs. Même si les excédents sont possibles, il se peut que les employeurs n'y aient pas droit. Le problème des excédents est controversé et est présenté plus en détail un peu plus loin. En raison de cette asymétrie, les employeurs sont entièrement responsables de leurs régimes de pension, et il se peut que ces derniers ne récoltent que très peu de fruits, voire aucun, des bons

placements qu'ils ont effectués. Selon Towers Perrin, c'est pour toutes ces raisons que « les régimes de pension du secteur privé au Canada, et en particulier les régimes à prestations déterminées, ont diminué au cours des 15 dernières années, et que presque aucun nouveau régime de ce type n'a vu le jour ».⁷ En définitive, les répondants des régimes de pension ne sont pas satisfaits des coûts des régimes à prestations déterminées, des risques qu'ils comportent, ainsi que du fait que beaucoup d'employés apprécient seulement ce type de régime à mesure que la retraite approche.

Il y avait en Nouvelle-Écosse, en avril 2008, 177 régimes à prestations déterminées. Le tableau situé ci-dessous indique les régimes qui acceptent de nouveaux participants et ceux qui sont fermés aux nouveaux employés:

	Régimes publics	Régimes privés
Régimes à prestations déterminées ouverts à de nouveaux participants	19	145
Régimes à prestations déterminées fermés aux nouveaux employés	1	12

Environ 8 % des régimes à prestations déterminées réglementés par la Nouvelle-Écosse sont fermés aux nouveaux employés.

En ce qui concerne les régimes à cotisations déterminées, aucun problème d'excédent et de sous-capitalisation n'existe; de plus, étant donné que les coûts constituent un pourcentage fixe des salaires, il n'y a aucune volatilité pour les employeurs. Dans la plupart des régimes, les participants gèrent leurs propres placements. Pour ces derniers, le risque le plus important est de partir à la retraite avec des fonds insuffisants⁸, résultant de cotisations trop faibles, de mauvais placements, de frais d'administration élevés, ainsi que de prestations médiocres. Les répondants toutefois participent au choix des directeurs de placements ainsi que des types d'investissement qui sont offerts. Les répondants s'exposent donc aux critiques et à de possibles litiges pour ne pas avoir suffisamment informé les participants, pour avoir choisi de mauvais types de placements et des investisseurs incompetents⁹, ainsi que pour des frais excessifs.

Même si les participants aux régimes à cotisations déterminées peuvent subir les risques de ce type de régime, il n'en reste pas moins qu'ils comportent un avantage certain puisqu'ils sont transférables. En effet, les régimes à cotisations déterminées dépendent des souhaits d'une seule personne et non d'un ensemble de cotisants. Étant donné que certains travailleurs changent régulièrement d'emploi, la possibilité de transférer un régime de pension peut être très séduisante.

Les régimes à cotisations déterminées ont cependant quelques obstacles : les restrictions liées à l'auto-enregistrement, les taux de cotisation imposés, ainsi que la nécessité de convertir les fonds à certaines dates. L'obligation de convertir les fonds avant la date de la retraite, quels que soient les taux d'intérêt en vigueur la journée en question, n'est pas toujours la meilleure option pour les participants à ces régimes. La possibilité pour un participant à un régime de pension de laisser ses fonds dans son régime et de bénéficier d'un type de paiement comme un fonds de revenu viager (VRV), tout en laissant à son employeur la gestion des placements, peut représenter un avantage important. Ce type de disposition n'est toutefois pas possible actuellement mais est envisagé selon la loi type de l'ACOR.

Régimes de retraite interentreprises spécifiques (RRIS)

Les régimes de retraite interentreprises spécifiques sont généralement réservés aux travailleurs syndiqués du secteur de la construction. Des cotisations sont versées pour chaque heure travaillée. Les régimes sont administrés par un conseil de fiduciaires conjoint. Les règles de financement de solvabilité s'appliquent aux RRIS; cependant, les déficits ne sont pas comblés de la même façon. Dans un régime à prestations déterminées, le répondant doit financer tout déficit, alors que dans le cas des RRIS, les employeurs cotisent seulement les montants qui ont été négociés dans les ententes collectives. Les fiduciaires doivent ajuster les prestations acquises au niveau qui est financé, jusqu'à ce que le syndicat et les employeurs négocient une nouvelle fois le niveau des cotisations du régime.¹⁰ Les RRIS diffèrent des régimes à prestations déterminées dans ce sens qu'ils sont autorisés et, dans certains cas, obligés de réduire les prestations plutôt que de devoir augmenter les cotisations. Autrement dit, les RRIS doivent offrir des prestations cibles (voir ci-dessous).

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la province de la Nouvelle-Écosse a modifié les règlements de la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*) pour accorder aux RRIS une période de trois ans d'exemption du financement de solvabilité. En raison de ces changements, les RRIS n'ont pas été tenus de réduire immédiatement les prestations acquises pour répondre aux exigences en matière de financement de solvabilité. Cette exemption provisoire a permis d'apporter une solution aux problèmes de financement immédiat des RRIS. Les règles du financement futur de ces régimes doivent toutefois être définies.

Régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD)

5. Les régimes conjoints, tels qu'il sont décrits dans le présent document, devraient être reconnus par la loi sur les prestations de retraite (Pension Benefits Act) et ses règlements.

Les régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD) sont différents des régimes à prestations déterminées traditionnels à employeur unique:

- (a) Les participants établissent, avec les employeurs, les niveaux de cotisation qui permettront au régime d'être financé comme il le faut.
- (b) Les cotisations sont partagées avec les employeurs, ces derniers payant au moins 50 % des cotisations totales. La gouvernance conjointe d'un RRCPD permet aux cotisations futures et à l'accumulation de prestations d'être rééquilibrées en fonction des besoins liés au niveau de financement du régime.
- (c) Dans ce type de régime, les excédents seront utilisés seulement pour suspendre les cotisations ou améliorer les prestations.

La loi actuellement en vigueur ne régit pas les RRCPD; toutefois, le comité recommande qu'en Nouvelle-Écosse la législation reconnaisse ce type de régime. Pour qu'un régime soit considéré comme un RRCPD, nous recommandons aux répondants qu'il en fasse la demande auprès du surintendant. Ce type de régime peut comporter un seul ou plusieurs employeurs.

Régimes à prestations cibles

6. Les régimes à prestations cibles, tels qu'ils sont décrits dans le présent document, devraient être plus répandus.

Alors que les régimes à prestations et à cotisations déterminées sont très répandus, les régimes à prestations cibles sont moins connus. Il existe plusieurs types de régimes à prestations cibles en Nouvelle-Écosse et dans les autres provinces. Ce type de régime comprend généralement le financement de cotisations déterminées avec un niveau très précis de prestations cibles. Les niveaux de cotisations et de prestations peuvent changer si les circonstances le justifient. Le type d'administration de ce régime, c'est-à-dire conjointe, constitue une caractéristique très intéressante de ce dernier. Les RRIS sont des régimes à prestations cibles, mais le modèle de prestations cibles pourrait et devrait être appliqué plus largement.

Les régimes à prestations cibles devraient :

- (a) être possibles pour un seul ou plusieurs employeurs (les RRIS sont un exemple de ce type de format);
- (b) être administrés conjointement;
- (c) faire en sorte que l'employeur paye au moins 50 % de la totalité des cotisations;
- (d) faire en sorte que toutes les cotisations soient utilisées pour les prestations et les frais se rapportant au régime.

7. La législation et les réglementations devraient permettre à de nouveaux modèles de régimes d'apparaître.

Il est important de souligner que la législation devrait être suffisamment souple pour répondre aux besoins, non seulement des modèles et des sources de financement connus, mais également des nouveaux modèles et des nouvelles sources de financement.

La législation devrait de plus être suffisamment souple pour permettre les types de régimes et les sources de financement suivants :

Prestations :

- Régimes à prestations déterminées
- Régimes à cotisations déterminées
- Régimes à cotisations cibles
- Association des modèles précédents
- Création de nouveaux modèles, rendue possible grâce à des nouvelles lois

Sources de financement :

- Employés
- Un seul employeur
- Plusieurs employeurs
- Autres dispositions, rendues possibles grâce à des nouvelles lois

Financement des régimes à prestations déterminées

Il existe actuellement deux types de financement : financement selon l'approche de continuité, et financement de solvabilité. En ce qui concerne le financement selon l'approche de continuité, l'on considère que le régime de pension se poursuivra indéfiniment.¹¹ Pour le financement de solvabilité en revanche, l'on évalue si un régime possède suffisamment de fonds pour respecter tous ses engagements s'il devait être liquidé.

La mesure utilisée pour déterminer la sécurité d'un régime à prestations déterminées est sa solvabilité. Ce type d'évaluation est effectué, entre autres, en fonction des facteurs suivants : hypothèses sur l'âge de la retraite du participant, espérance de vie et rendement du capital investi. Un régime de pension n'est pas complètement solvable si sa valeur n'est pas suffisante pour pouvoir répondre à toutes ses obligations s'il devait être liquidé.

Pour tous les régimes à prestations déterminées enregistrés en Nouvelle-Écosse en 2001, 93% des participants possédaient des régimes qui étaient entièrement financés sur la base de la solvabilité. Ce chiffre est passé à 82 % en 2002, à 69 % en 2003 et à 49 % en 2004. En 2005, le nombre des participants aux régimes entièrement financés sur une base de solvabilité est passé à 56 %; ce pourcentage a toutefois fait une nouvelle chute (53%) en 2006.

En Nouvelle-Écosse, si les régimes à prestations déterminées ne sont pas complètement solvables, une stratégie doit être mise en place pour atteindre une pleine solvabilité en 5 ans. Cependant, il existe actuellement 3 exceptions à cette obligation.

Premièrement, le gouvernement a examiné la demande des administrateurs des régimes de pension des universités pour une plus grande souplesse de financement, et a modifié en 2005 un certain nombre de règlements pour accorder aux universités une prolongation permettant de remédier aux déficits de solvabilité, c'est-à-dire 15 ans au lieu de 5 ans. La prolongation de ce délai s'applique seulement aux déficits de solvabilité datant d'avant le 1er janvier 2006 pour les régimes de pension des universités. En cas de liquidation partielle d'un régime de pension d'université en raison de l'externalisation d'un service particulier ou de la suppression d'un programme, les prestations auxquelles les participants ont droit doivent leur être immédiatement et intégralement versées. Si à la fin de la période de 15 ans, le déficit de solvabilité persiste, les règlements de financement de solvabilité initiaux doivent alors être appliqués, et le déficit doit être financé en 5 ans.

Deuxièmement, la province de la Nouvelle-Écosse a modifié la loi et les règlements sur les prestations de pension (*Pension Benefits Act*) afin de prévoir une période d'exemption de 3 ans pour le financement de solvabilité lié à certains régimes de pension interentreprises pour les ceux qui effectueront une évaluation avant le 1er novembre 2010. En raison de ces changements, certains régimes interentreprises spécifiques ne devront pas effectuer une réduction immédiate des prestations accumulées pour répondre aux exigences de financement de solvabilité. Cet allègement temporaire permettra de régler les problèmes de financement immédiats pour certains régimes interentreprises spécifiques. Le gouvernement devra cependant décider des solutions à apporter aux déficits de solvabilité qui se produiront dans le futur.

Troisièmement, la province a apporté des réponses à certaines inquiétudes liées aux exigences de financement de solvabilité pour les municipalités. En 2006 et en 2007, la Nouvelle-Écosse a modifié les règlements de la loi sur les prestations de pension (*Pension Benefits Act*) pour accorder aux municipalités une période d'exemption en ce qui concerne le financement intégral,

en 5 ans, de tout nouveau déficit de solvabilité. Entre le 30 août 2006 et le 30 août 2016, les municipalités peuvent choisir de financer leurs régimes à un taux de solvabilité de 85 % et d'effectuer les paiements de solvabilité sur une période de 5 ans. Tout déficit lié à une liquidation partielle doit être intégralement financé. Pendant la période d'allègement du financement du déficit de solvabilité, aucune modification ne peut être effectuée pour augmenter le passif d'un régime de pension d'une municipalité, à moins que le coût découlant de cette modification soit payé au moment où la modification en question a lieu. Cette exemption n'est permise que pour les 10 prochaines années. Par conséquent, en vertu de cette exemption, si les municipalités ne sont pas solvables, celles-ci ne peuvent pas offrir à leurs participants une augmentation des pensions pour contrebalancer l'inflation. Certaines personnes pensent que cette situation est injuste. Sans indexation, le dollar a moins de valeur pour les retraités, même en période d'inflation.

Les règlements du financement de solvabilité pour les régimes de pension des universités et des municipalités, ainsi que pour les régimes interentreprises, varient selon les provinces. Voir les exemples de l'Annexe D.

Beaucoup de municipalités, d'universités et d'autres groupes quasi-gouvernementaux ont avancé que le contrôle de la solvabilité pour le financement des prestations déterminées ne leur convient tout simplement pas parce qu'ils existeront toujours et qu'ils possèdent un pouvoir de taxation direct ou indirect. Certains participants nous ont donc dit que des mesures liées à la permanence des régimes devraient être utilisées, ou encore qu'aucun amortissement de déficit n'est nécessaire.

Dans la mesure où ces régimes sont en déficit, ces exemptions créent un transfert de coûts de fait aux contribuables et aux étudiants des générations à venir. Nous ne sommes pas d'accord avec la notion implicite que les municipalités et les universités sont plus solvables que les entreprises privées — d'ailleurs, il n'est pas difficile de citer certains exemples allant dans ce sens. Nous ne pensons pas non plus que le surintendant des régimes de retraite devrait avoir le droit d'évaluer la solvabilité des répondants.

En Nouvelle-Écosse, les municipalités sont tenues de payer les charges d'exploitation avec les taxes. La valeur des obligations fiscales actuelles (y compris l'accumulation de prestations et l'amortissement du déficit) correspond aux charges d'exploitation annuelles. Les universités, lesquelles ont un accès moins direct aux contribuables, peuvent difficilement argumenter dans le sens d'un traitement plus favorable.

Les évaluations à long terme constituent un élément essentiel des pratiques actuarielles liées aux régimes de pension. Ces évaluations permettent aux répondants ou aux fiduciaires d'envisager une politique de financement à long terme pour leur régime. Le choix des hypothèses cependant relève entièrement de la discrétion des parties concernées; c'est la raison pour laquelle ces évaluations ne comportent aucune valeur pratique en tant que normes réglementaires.

Les évaluations de solvabilité permettent de tester un régime par rapport à la possibilité d'une liquidation immédiate. Ce type d'évaluation est défini de façon très précise par la profession des actuaires, mais il est trop conservateur. Il n'est donc pas surprenant que nous ayons reçu de nombreuses réactions sur cet aspect. Même si nous sommes d'accord avec ces dernières, nous ne pensons cependant pas que les évaluations à long terme soient suffisantes. Les évaluations de solvabilité ne nous paraissent pas adaptées puisqu'elles ignorent les engagements se rapportant à une indexation sur le coût de la vie après la retraite. Le calcul du

passif est le même pour deux régimes qui sont identiques : le premier comporte cette précieuse (et onéreuse) promesse, ce qui n'est pas le cas du second. Cette situation n'a tout simplement pas de sens.

Nous préférons donc un minimum législatif permettant d'obtenir une estimation modérément conservatrice du coût des engagements. Nous proposons que les évaluations soient faites sur la base de prestations acquises (voir l'Annexe B), ce qui permet de tenir compte de TOUS les engagements, mais en utilisant des hypothèses actuarielles plus proches de celles liées aux évaluations à long terme.

8. Le comité recommande les règles suivantes en ce qui concerne le financement minimum des régimes à prestations déterminées.

Les excédents et les déficits devraient être amortis sur dix ans, avec les intérêts.

Pour résumer, le comité propose les règles de base suivantes pour le financement minimum :

- (a) Les tests de capitalisation doivent tenir compte de **tous les engagements** qui ont été pris.
- (b) À leur liquidation, les régimes doivent pouvoir financer l'intégralité des prestations qui ont été promises. la norme d'évaluation proposée constitue la base de ce financement.
- (c) Les règles relatives au financement minimum devraient être les mêmes pour tous les régimes de pension assujettis à la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*).
- (d) Aucune amélioration des prestations ne doit être permise si le régime est en déficit, à moins :
 - (1) qu'il ne paie d'abord l'intégralité de ce déficit;
 - (2) ou qu'il ne paie à l'avance l'intégralité des montants correspondant à l'amélioration des prestations;
 - (3) ou qu'il ne puisse payer ces améliorations grâce à des versements échelonnés sur l'année, à partir du moment où ces améliorations sont considérés, jusqu'à ce qu'elles soient entièrement financées, comme étant un espoir et pas comme une promesse. Autrement dit, les participants doivent être clairement informés du fait que les améliorations de prestations ne se seront acquises qu'à partir du moment où elles seront entièrement financées.
 - (4) Les règles sont différentes pour les régimes à prestations cibles, y compris pour les RRIS (voir la partie suivante intitulée Détermination des déficits et interventions).
- (e) Toutes les évaluations doivent être inscrites au dossier dans les six mois suivant la date à laquelle elles ont été effectuées. Si ce délai n'est pas respecté, il se peut que les répondants paient une amende.

Il s'agit là de la seule exigence réglementaire liée au financement minimum. Certains autres tests devraient toutefois être effectués comme des évaluations à long terme.

Il se peut également que le répondant d'un régime opte pour un financement plus conservateur que le minimum, en espérant que l'espoir lié à l'amélioration des prestations soit concrétisé. Il pourrait s'agir par exemple d'un régime à prestations déterminées dans lequel les acquisitions annuelles sont fonction du salaire versé, et pour lequel les excédents périodiques sont utilisés pour « mettre à jour » les crédits des années précédentes.

Parmi les réponses que nous avons reçues, certaines critiquent le fait que les règles proposées pour le financement minimum n'ont pas été appliquées aux régimes de pension provinciaux. Le mandat du comité cependant était de faire des recommandations pour les régimes assujettis seulement à la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*). Les régimes de retraite provinciaux ne sont pas assujettis à la même loi.

Détermination des déficits et interventions

9. *En ce qui concerne la détermination des déficits et les interventions nécessaires, le comité recommande les règles suivantes ainsi que le mécanisme présenté à l'Annexe B.*

Actuellement, la période d'amortissement nécessaire au financement intégral d'un déficit est de 5 ans. Il existe cependant trois exceptions à cette règle. En effet, un délai supplémentaire de 15 ans a été accordé aux universités; un délai supplémentaire de 3 ans pour la période d'exemption a été accordé pour le financement de solvabilité lié à certains régimes de pension interentreprises; et les municipalités ont été exemptes du financement intégral de leur déficit sur 5 ans. Ces dernières sont seulement tenues de financer 85 % de leur déficit pendant la période en question.

Les règles relatives au financement minimal devraient s'appliquer de la même façon à tous les régimes. Le comité recommande donc que tous les régimes assujettis à la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*) se voient accorder une période d'amortissement linéaire maximale de 10 ans pour les déficits, laquelle, une fois la loi modifiée, s'appliquerait aux répondants des régimes de retraite à partir de la date de l'évaluation suivante.

Comme cela est indiqué dans le document de travail et dans la plupart des réponses que nous avons obtenues, il existe un certain nombre de risques pour les régimes à prestations déterminées, en raison des nombreux facteurs susceptibles d'avoir un effet sur leur niveau de solvabilité. Par exemple, une baisse des marchés financiers peut faire passer un régime d'une situation excédentaire à une situation déficitaire, ou vice versa, en très peu de temps. Le comité propose donc plusieurs façons d'atténuer les risques de volatilité :

- (a) Compensation de 5 % : Si, au moment de son évaluation, un régime est financé à 95 % ou moins, celui-ci peut alors compenser ce déficit sans toutefois y être contraint. Tout déficit supérieur à 5 % doit être amorti.
- (b) Les évaluations actuarielles doivent être effectuées selon des délais fixes de trois ans.
- (c) Des contrôles annuels doivent être effectués à la date d'anniversaire de l'évaluation la plus récente. Ces contrôles permettraient alors de mettre à jour l'évaluation la plus récente en évaluant:
 - (1) les conséquences de la différence entre le rendement réel et le rendement prévu des actifs moyens
 - (2) l'effet du changement du taux de rendement des passifs à la dernière évaluation.

Si le test révèle que le régime peut avoir un déficit supérieur à 5 %, une évaluation intégrale de ce dernier doit être effectuée et remise au surintendant dans les six mois suivant la date de l'évaluation. Si ce délai n'est pas respecté, une amende peut être imposée.

(d) Si un régime commence à amortir un déficit sur dix ans et si l'année suivante comporte un déficit plus faible que prévu, le déficit intégral doit être alors amorti sur les neuf années qui restent.

Toute évaluation révélant une réduction du déficit d'un régime ne sera acceptée que si elle est soumise dans les six mois suivant la date à laquelle elle a été effectuée.

(e) Si une des évaluations postérieures, dont l'évaluation obligatoire indiquée au paragraphe c), permet de détecter une augmentation du déficit, le délai d'amortissement précédent reste en vigueur et un nouveau délai d'amortissement sera fixé pour le nouveau déficit; le déficit serait alors plus important pendant les premières années de la période de 8 ans que dans les dernières. Par exemple, si un régime est financé à 93 % en 2010, son déficit pourra alors être amorti sur 10 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2020. Si une nouvelle évaluation effectuée en 2011 montre que ce régime est seulement financé à 88 %, alors qu'il reste 9 ans à la période d'amortissement du déficit (jusqu'en 2020), le déficit supplémentaire devra être amorti sur une période maximale de 10 ans.

(f) En ce qui concerne les régimes à prestations cibles, dont les RRIS, les paragraphes (a), (b) et (c) s'appliquent. Pour les régimes où les prestations et les cotisations sont ajustables, le régime doit, après toute évaluation révélant un niveau de financement inférieur à 95%, ajuster les prestations à un niveau ne dépassant pas celui pouvant, en utilisant la même méthode indiquée à l'Annexe B, être intégralement financé par les actifs existants plus toutes les cotisations futures. Améliorer les prestations est seulement possible s'il existe une marge de sécurité d'au moins 10%. Cela signifie que les actifs existants et les cotisations futures peuvent financer 90% des prestations.

(g) Pour les régimes qui possèdent à la fois des promesses liées à des prestations déterminées et des prestations cibles plus élevées (les participants en ont été informés), les règles de financement des régimes à prestations déterminées s'appliquent aux prestations promises. De plus, les prestations cibles qui ont été communiquées aux membres ne peuvent pas être supérieures au niveau pouvant être financé comme il est décrit au paragraphe (f).

(h) Si un déficit nécessite une augmentation des cotisations, de la part des employés et des répondants, il n'est pas tenu que l'augmentation des taux de cotisation retourne à la date de l'évaluation initiale. Il disposera d'une année, à partir de la date d'évaluation, pour commencer à augmenter les cotisations. Cependant, la durée de la période sera la même, c'est-à-dire 10 ans à partir de la date d'évaluation. Autrement dit, si le répondant commence à amortir le déficit une année après la date d'évaluation, le paiement annuel sera suffisant pour amortir le déficit sur neuf ans.

(i) L'assouplissement de l'actif n'est pas permis.

Excédents : considérations et recommandations

Les excédents sont seulement un problème pour les régimes à prestations déterminées. Quand l'actif d'un régime dépasse son passif, les montants « en trop » sont qualifiés d'excédent. Il est toutefois important de prendre note qu'un excédent ne signifie pas qu'il y a de l'argent supplémentaire dans le régime de pension.¹² Les excédents, comme les déficits, sont liés aux placements des régimes de pension. Par conséquent, même si une augmentation des taux

d'intérêt peut entraîner un excédent, une chute du marché peut au contraire entraîner un déficit. Étant donné donc qu'un régime à prestations déterminées peut dépasser les objectifs fixés et se retrouver avec un excédent, il est possible d'avancer qu'un excédent ne se produit véritablement qu'à la liquidation du régime en question. Il ne s'agit que d'une estimation temporaire de surcapitalisation, et la situation peut rapidement changer en raison des fluctuations au sein des marchés ou dans les taux d'intérêt.

La question de savoir à qui appartient un excédent est controversée et a, à plusieurs reprises, fait l'objet de procédures judiciaires; malgré cela, le problème reste entier. Pour l'affaire Monsanto (2004), la Cour suprême du Canada a indiqué qu'un « excédent représente de fait un avantage inattendu parce qu'il ne correspond pas aux attentes qu'avaient l'employeur ou les employés au moment où le régime a été mis sur pied ». Le tribunal a donc décidé qu'à la liquidation partielle du régime en question, l'excédent devait être immédiatement distribué.¹³

La jurisprudence toutefois n'est pas le seul moyen de régler un excédent, et les lois en vigueur jouent également un rôle. La Loi de l'impôt sur le revenu permet seulement aux régimes de pension d'être financés à hauteur de 110 %. Il en résulte que les répondants ne peuvent faire aucune cotisation supplémentaire, ce qui entraîne des suspensions de cotisations pour ces derniers. Certaines personnes suggèrent que la limite de 10 % soit augmentée.¹⁴ Pour des raisons de jurisprudence et pour des problèmes au niveau de la loi, les répondants ne souhaitent tout simplement pas obtenir un excédent auquel ils n'auront peut-être pas droit. Le problème est donc le suivant : en ne pouvant pas cotiser plus que le montant minimal, il se peut que certains régimes connaissent un déficit si la valeur de leurs placements vient à baisser.

Il a été récemment déclaré, dans certaines affaires portées devant les tribunaux, que les régimes de pension sont considérés par certains comme étant des « salaires différés ». La notion d'employés et d'employeurs faisant aujourd'hui des cotisations sur une base permanente pour une pension future, est considérée par certains employés et employeurs comme investir les salaires dans un régime de pension plutôt que comme placer ces mêmes montants dans le salaire hebdomadaire de l'employé.

La notion de « salaires différés » est donc en conflit avec certains points de vue selon lesquels le financement d'un régime de pension repose entièrement sur les épaules des employeurs.

Étant donné qu'il existe souvent des oppositions entre les différentes notions de financement des régimes de pension, il est important de réfléchir à cette opposition puisqu'elle crée un fossé entre les attentes des participants actuels et anciens par rapport aux aspirations des participants potentiels.

Il est indiqué dans le document de travail ainsi que dans de nombreuses réponses que nous avons reçues, qu'il existe une « asymétrie » entre les employeurs/répondants et les employés en ce qui concerne les régimes à prestations déterminées. Même si le comité soit d'accord avec ce constat, cela ne signifie pas pour autant que les employeurs/répondants portent tous les risques et que les employés n'en ont aucun. La disparition possible de l'employeur ou la vente d'une entreprise à un nouveau propriétaire choisissant de mettre fin au régime représentent des risques pour les employés. Il existe un autre risque, c'est-à-dire que l'employeur demande à ses employés de faire des cotisations supplémentaires si davantage de fonds doivent être investis dans le régime.

Parmi les réponses que nous avons reçues, beaucoup ont indiqué qu'en cas d'excédent, les régimes de retraite sont souvent financés au strict minimum en raison de l'incertitude de ce type

de situation et de la question du droit de propriété des excédents. Le comité est conscient de cette situation et a réfléchi à ce qui permettrait de compenser les effets d'une telle volatilité:

10. En ce qui concerne l'utilisation et la distribution des excédents, le comité fait les recommandations suivantes.

(a) Comme pour les déficits, les excédents devraient être amortis sur une période minimale de 10 ans, avec intérêts. Cela qui permettrait aux régimes concernés de profiter d'un excédent de façon ralentie et donc de mettre en place un mécanisme d'atténuation des changements soudains dans le taux de financement. L'amortissement se ferait grâce à des réductions possibles au niveau des exigences relatives au financement minimal.

(b) Comme pour les déficits, il devrait y avoir une limite de 5 % pour les excédents. Tout excédent allant jusqu'à 5 % du financement minimal **ne peut pas** être amorti. Tout excédent supérieur à 5% pourrait être amorti. Par exemple, si un régime était financé à 110 %, ce régime aurait alors la possibilité d'amortir son excédent pour ramener son financement à 100 %. Cependant, si au cours de l'évaluation suivante, l'excédent se situait entre 100 % et 105 %, l'amortissement devrait alors cesser.

(c) En ce qui concerne un plan actif, l'administrateur peut déterminer à qui reviennent les prestations d'un excédent, suivant les règlements dudit plan et les conséquences de la négociation collective. En l'occurrence, l'employeur serait responsable d'au moins 50 % des cotisations nettes pour les 10 dernières années.

(d) Les retraits pourraient être seulement autorisés à la liquidation du régime et une fois l'ensemble des engagements remplis, ou dans les rares cas où l'excédent est supérieur à la valeur des cotisations faites sur dix ans (voir le paragraphe (f) ci-dessous). Le partage de l'excédent à la liquidation d'un régime dépendra de la part des cotisations effectuées au cours des dix années précédentes. Par exemple, si le répondant d'un régime avait cotisé 70 % et que la part des employés était donc de 30 %, le partage de l'excédent serait également de 70-30. Le partage d'un excédent est cependant toujours assujéti à la condition que le répondant (l'employeur) a versé au moins 50 % des cotisations nettes au cours des dix années précédentes.

(e) Dans le cas des régimes à prestations déterminées, les régimes se trouvant au-delà de la limite de 105 % pourraient se servir de leur excédent pour augmenter les prestations. Ces augmentations cependant ne devraient pas faire baisser le régime sous la limite de 100 %.

(f) Chaque fois qu'un excédent atteint un niveau supérieur à la valeur correspondant à dix années de cotisations, la partie supérieure à ce niveau doit être éliminée grâce à une distribution en espèces ou à l'amélioration des prestations. Toutefois, toute transaction est assujéti à l'exigence en vertu de laquelle le répondant a payé au moins 50 % des cotisations nettes sur les dix années précédentes.

Avantages complémentaires

11. Les promesses se rapportant aux avantages complémentaires devraient être traitées comme n'importe quelle autre promesse.

Le paragraphe (1) de l'article 48 de la loi stipule qu'un régime de retraite peut offrir des avantages complémentaires comme des prestations d'invalidité, des prestations de raccordement, des prestations supplémentaires; les options et les prestations de retraite anticipée sont également considérées comme des avantages complémentaires. Actuellement, la loi permet au répondant d'un régime de modifier ce dernier pour supprimer l'intégralité ou une partie des avantages complémentaires pour les participants qui n'ont pas encore répondu aux exigences d'admissibilité donnant droit à ces avantages. Cela signifie que même si beaucoup de participants actifs pensent que certaines de leurs prestations, comme les prestations de retraite anticipée subventionnées, sont garanties, les prestations en question peuvent en fait être supprimées du régime si le répondant pense qu'il s'agit d'une décision prudente au plan financier.

Selon le comité, certaines de ces prestations devraient être traitées comme n'importe quelle autre prestation, c'est-à-dire, si elles sont promises, elles devraient être financées et les répondants ne devraient pas avoir la possibilité de les supprimer de façon rétroactive. Le comité recommande donc ce qui suit :

(a) Dans le cas des prestations d'invalidité et des prestations versées suite au décès du participant avant la retraite, supérieures au montant requis (conformément à l'article 56 de la loi) et assujetties aux conditions de négociations collectives s'il y a lieu, les répondants peuvent réduire ou supprimer ces prestations, mais seulement après avoir donné un avis de cinq ans au participant concerné.

(b) L'alinéa (f) du paragraphe (1) de l'article 48 décrit les « prestations et les options de retraite différée supérieures à celles indiquées au paragraphe (4) de l'article 41 » comme étant des avantages complémentaires. Puisque le comité recommande que la retraite progressive soit autorisée, cet avantage devrait être supprimé de l'article de la loi qui porte sur les avantages complémentaires et devrait être traité par rapport aux dispositions relatives à la retraite progressive.

(c) En ce qui concerne tous les autres avantages indiqués au paragraphe (1) de l'article 48, s'il s'agit de prestations promises en vertu du régime, ces dernières peuvent alors seulement être supprimées ou réduites pour les acquisitions futures, sous réserve, s'il y a lieu, de négociations collectives.

Règles de transition relatives au financement

12. Les règles de transition relatives au financement que le comité recommande sont indiquées à l'Annexe C.

Les municipalités et les organisations qui offrent une indexation sur le coût de la vie connaîtront des augmentations brutales de leurs passifs en raison de ces nouvelles règles. Pour faciliter cette transition, le comité a fixé un certain nombre de règles pour le nouveau modèle de financement présenté à l'Annexe C.

Liquidations partielles

13. Les liquidations partielles devraient être supprimées de la loi et les règles suivantes devraient être mises en place.

Dans une liquidation partielle, une partie du régime cesse d'exister et l'autre partie continue. Cela peut se produire dans de nombreuses situations, par exemple à la fermeture d'une usine, ou quand un nombre important des participants sont mis à pied. Actuellement, les liquidations partielles nécessitent la distribution de l'actif correspondant à la partie du régime qui a été liquidée, et notamment de tout excédent.

La partie de loi se rapportant aux liquidations partielles devrait être supprimée.

La législation devrait indiquer qu'à la liquidation d'un régime, qu'il s'agisse d'un seul employé ou d'un groupe d'employés, ces derniers soient en mesure de bénéficier de la valeur capitalisée, calculée sur la même base que le financement minimum. Si la sortie se produit pendant que le régime est en déficit, le répondant devrait alors compenser le déficit associé aux employés en question. Ce versement doit être fait dans un délai d'un an après la sortie; toutefois, ce versement n'est pas nécessaire si le total provenant d'une année est inférieur à 1 % du passif.

Aucune distribution des excédents n'est obligatoire au départ d'employés.

Régime de retraite remplacé par un autre

En vertu des règles actuelles, quand un employeur met en place un nouveau régime pour remplacer un plan existant, et cesse donc d'y cotiser à ce dernier, celui-ci n'est pas liquidé. Le nouveau régime est considéré comme étant la suite du premier régime, et les prestations de ce dernier deviennent les prestations du nouveau régime. Cela se produit, peu importe si l'actif et le passif du premier régime rejoignent le nouveau régime.

Les transferts d'actif entre ces deux régimes ne sont pas permis sans le consentement du surintendant. Celui-ci peut seulement refuser un transfert si les prestations ne sont pas protégées, ou si les prescriptions et conditions recommandées ne sont pas respectées. Toutefois, il n'existe actuellement aucun règlement comportant des prescriptions et des conditions.

Si le premier régime n'accepte plus aucun participant, et si les acquisitions prennent fin, le comité recommande que l'excédent puisse être transféré au nouveau régime conformément aux règles relatives aux excédents indiquées plus haut.

14. Un excédent devrait pouvoir être transféré à un régime qui en remplace un autre.

Placements

La loi sur les prestations de retraite (Pension Benefits Act) fait référence aux placements seulement à l'article 29, lequel est intitulé Care, Diligence, Knowledge and Skill (soin, diligence, connaissances et compétences). Cet article couvre tous les aspects se rapportant à l'administration d'un régime de retraite et fait référence aux placements aux paragraphes 29(1) et 29(2).

29(1) L'administrateur d'un régime de retraite apporte à l'administration du régime ainsi qu'à l'administration et au placement des fonds de la caisse de retraite le soin, la diligence et la compétence qu'une personne d'une prudence normale exercerait relativement à la gestion des biens d'autrui [traduction].

29(2) L'administrateur, ou, si l'administrateur est un comité ou un conseil de fiduciaires, un membre dudit comité ou dudit conseil devra utiliser, pour l'administration du régime de retraite, ainsi que pour l'administration et le placement des fonds de retraite, toutes les connaissances et compétences que ledit administrateur ou membre possède, ou qu'il doit, compte tenu de sa profession ou de son entreprise, posséder [traduction].

L'Annexe I des règlements contient des instructions sur l'administration des placements et stipule que chaque régime devrait créer une politique détaillée en matière de placements. L'Annexe III comprend une liste complète des placements autorisés.

Il est tout à fait significatif que la base des placements liés à des régimes de retraite s'appuie sur des références à la prudence et à l'application de compétences professionnelles, ou encore à la possession de connaissances spécialisées. Cette base est encore plus importante si l'on prend en compte la volatilité des marchés et l'impact que cela entraîne sur le taux de financement d'un régime. Ajoutons à cela l'augmentation très importante de nouveaux instruments de placement ainsi que leur complexité. Les critiques actuelles se rapportant aux pertes subies par les investisseurs sont liées en partie au fait que ces derniers ont de la difficulté à comprendre la nature de ces nouveaux instruments.

En ce qui concerne la réglementation des régimes de retraite, l'évolution du contexte nécessite d'accorder une plus grande attention à la gouvernance des processus de placement, et moins d'importance aux listes de placements acceptables ou aux limites de nature quantitative pour certaines catégories d'investissement.

C'est donc pour ces raisons que le comité recommande un renforcement du processus de gouvernance et la suppression des limites imposées aux placements. L'Annexe I des Règlements doit être améliorée selon les besoins, et l'Annexe III devrait être supprimée.

L'amélioration de l'Annexe I devrait permettre la création d'une partie distincte sur le placement des régimes à cotisations déterminées et d'autres types de régimes, quand les participants prennent part au processus décisionnel ayant des répercussions sur les résultats des placements de leur propre retraite, et donc sur la suffisance de leur revenu de retraite.

15. Les règlements relatifs aux placements devraient continuer à mettre l'accent sur l'importance d'administrer ces derniers avec prudence, et devrait comporter une nouvelle partie sur les régimes à cotisations déterminées. La liste des placements autorisés devrait être supprimée.

Selon le comité de révision, ces améliorations, ainsi que l'accessibilité des participants à l'ensemble des documents se rapportant à leur régime de retraite, aboutiront à la création d'un environnement plus propice à la compréhension des risques liés aux régimes à prestations déterminées, ainsi qu'à un partenariat entre les administrateurs et les participants des régimes à cotisations déterminées.

En 2004, le Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier a publié les Lignes directrices pour les régimes de capitalisation (RC). Les RC sont des régimes de placement ou d'épargne permettant à ses participants de choisir parmi diverses options de placement dans le cadre du régime. Les plans à cotisations déterminées sont un exemple de RC. Les objectifs des lignes directrices sont les suivants :

- énoncer et préciser les droits et les obligations des promoteurs, des fournisseurs de services et des participants;
- s'assurer que les participants disposent des informations et de l'aide dont ils ont besoin pour prendre des décisions de placement dans le cadre du régime de capitalisation.

Ces lignes directrices n'ont pas force de loi; cependant, l'Association canadienne de contrôle des régimes de retraite (ACOR) s'attendaient à ce que tous les RC se conforment à ces lignes directrices avant le 31 décembre 2005.¹⁵

Le comité recommande que les répondants devraient déterminer les choix de placements offerts à leurs employés, tout en gardant à l'esprit les exigences suivantes :

- a) Le répondant devrait choisir avec prudence les options offertes à ses employés.
- b) Le répondant devrait clairement expliquer à ses employés les options de placement possibles.
- c) Les participants devraient avoir accès à des informations ainsi qu'à des outils de projection pour pouvoir calculer les résultats et les risques possibles correspondant à des choix divers, ainsi qu'évaluer les conséquences de ces derniers sur sa retraite.

La législation devrait permettre une participation ainsi que des options de placement par défaut quand les participants acquièrent le droit d'intégrer un régime, ainsi que diverses options de placement par défaut pour les participants des régimes à cotisations déterminées qui n'ont pas eux-mêmes fait leur propre choix.

Règle libératoire

Le souhait des employeurs de limiter les passifs des régimes de pension a conduit un grand nombre de ces derniers à offrir des régimes à cotisations déterminées plutôt que des régimes à prestations déterminées. Les employeurs restent toutefois préoccupés par les investissements nécessaires aux régimes à cotisations déterminées. Comme nous l'avons déjà indiqué, même si les employés subissent les risques des investissements, les employeurs restent responsables des mauvais choix de placements, d'administrateurs, etc.

16. Les règlements ne devraient comporter aucune règle libératoire.

En raison de ces préoccupations, il a été suggéré que la loi soit modifiée pour que les employeurs puissent être protégés contre tout litige s'ils respectent un certain nombre de « meilleures pratiques ». Les États-Unis ont adopté ce type de règles libératoires.

La mise en place d'une règle libératoire serait peu pratique et ne comporterait aucun avantage au plan normatif.

Être vigilant et agir prudemment en suivant les politiques de placement établies devrait suffire à atténuer les risques.

Nous souhaitons de plus insister une nouvelle fois sur le fait que les régimes à cotisations déterminées devraient être considérés comme des partenariats et surtout que les répondants de ces régimes devraient envoyer chaque année aux participants un relevé indiquant les prestations auxquelles ils peuvent s'attendre par rapport à différents taux de rendement et taux d'intérêt. Cela permettrait d'avertir les participants sur l'insuffisance possible de leurs prestations et donc d'inciter ces derniers à épargner davantage.

Gouvernance

17. La gouvernance d'un régime de retraite devrait être fondée sur un ensemble de bonnes pratiques. L'auto-évaluation et la transparence sont des éléments importants du cadre réglementaire.

La gouvernance des régimes de pension est importante parce que ces régimes sont importants, non seulement pour les participants, mais également pour la société dans son ensemble et pour l'économie. Il y a de plus en plus de litiges liés aux pensions, surtout en ce qui concerne les excédents, l'administration des prestations et les paiements des dépenses.¹⁶

La loi sur les prestations de pension (Pension Benefits Act) a pour principal objectif de protéger les droits que les participants ont en vertu de leur régime de pension. Chacun sait, dans le domaine des régimes de retraite, qu'une mauvaise gouvernance peut entraîner de nombreux problèmes, et notamment une sous-capitalisation. Toutefois, une gouvernance adéquate nécessite non seulement un plan, mais également une pleine transparence à l'égard des participants. Les risques et les incertitudes, ainsi que les personnes desquelles ils relèvent, doivent être clairement communiqués.

En raison des préoccupations liées à des problèmes de gouvernance, l'ACOR a établi des « Lignes directrices sur la gouvernance des régimes de retraite » pour permettre aux administrateurs de régimes de s'acquitter de leurs responsabilités en « adoptant et en maintenant de bonnes pratiques de gouvernance ». Ces lignes directrices ne constituent pas cependant une protection.¹⁷ Pour l'instant, aucune province canadienne n'a défini les termes « bonne gouvernance ». Il s'agirait en l'occurrence d'un exercice extrêmement difficile. Fixer des règles de gouvernance multiplierait les responsabilités du surintendant des pensions et nécessiterait davantage de ressources, à la fois en temps et en ressources humaines. Récemment, le Québec a introduit plusieurs règles de gouvernance, par exemple pour exiger que les comités de pension adoptent des règlements internes sur l'élaboration de règles d'exploitation et de gouvernance. La Loi sur les régimes complémentaires de retraite du Québec énumère 10 sujets devant être couverts par des règlements internes. Il s'agit des fonctions et obligations respectives des membres du comité, de règles de déontologie, des procédures et de la fréquence des réunions, des mesures sur la gestion des risques, des contrôles internes, ainsi que des normes qui s'appliquent aux services offerts par le comité.¹⁸

De nos jours, la bonne gouvernance des régimes de pension est une question de prudence. Les régimes bien gérés ont des modèles de gouvernance très divers. Le comité est conscient de cette situation et propose donc les recommandations suivantes :

- (a) Tous les répondants doivent déposer auprès du surintendant des régimes de retraite une copie de leur plan de gouvernance, lequel sera adopté par l'administrateur du régime et envoyé au comité consultatif, au syndicat, ou aux employés, selon le cas.
- (b) Une politique de gouvernance doit traiter ce qui suit :
 - (i) Objectifs de la gouvernance : l'administrateur devrait fixer des objectifs pour la surveillance, la gestion et l'administration du régime.
 - (ii) Rôles et responsabilités : les rôles et les responsabilités des participants doivent être clairement présentés.

(iii) Mesures de performance : Des mesures de performance doivent être mises en place et la performance des participants qui ont le pouvoir de prendre des décisions doit être contrôlée.

(iv) Connaissance et compétences : L'administrateur doit appliquer les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir ses responsabilités.

(v) Accès à l'information : L'administrateur, le répondant et les participants devraient avoir accès, en temps voulu, à des informations pertinentes et précises.

(vi) Gestion des risques : Un mécanisme de contrôle interne devrait être mis en place pour la gestion des risques.

(vii) Surveillance et conformité : Des mécanismes adéquats devraient être mis en place pour faire en sorte que les exigences réglementaires ainsi que les documents relatifs au régime et les politiques administratives soient respectés.

(viii) Transparence et responsabilité : Le processus de gouvernance devrait être communiqué aux participants, et notamment comment et selon quelle fréquence les informations sur les prestations devraient être communiquées. Toutes les informations devraient être fournies aux participants, à l'exception de celles susceptibles d'offenser le Bureau d'examen de l'accès à l'information et la protection de la vie privée en identifiant les données se rapportant à une personne donnée.

(ix) Code de bonne conduite et conflit d'intérêt : Un code de bonne conduite et une politique sur les conflits d'intérêt devraient être mis en place.

(x) Examen de la gouvernance : L'administrateur devrait effectuer, de façon régulière, un examen de la gouvernance du régime.

(xi) Responsabilité des fiduciaires : L'administrateur possède les pouvoirs de fiduciaire et certains autres devoirs à l'égard des participants, et parfois à l'égard de certaines autres parties intéressées. En ce qui a trait à la gouvernance, les participants sont les suivants : participants actifs, anciens participants avec prestations différées, et participants à la retraite, ou leurs bénéficiaires, recevant des prestations.

(c) L'administrateur devra lui-même effectuer une évaluation du plan de gouvernance en fonction des critères indiqués au paragraphe (b) et devra certifier, dans le dépôt annuel, que le plan de gouvernance qui a été déposé est respecté, et si celui-ci a été modifié, quelles sont les modifications en question.

(d) En raison des ressources limitées du Bureau du surintendant, nous ne pensons pas que ce dernier devrait revoir chaque politique de gouvernance dans le détail.

Le surintendant devra prendre connaissance des auto-évaluations pour s'assurer que ce qui se rapporte au contenu et aux questions de conformité est respecté. Celui-ci peut de plus examiner toute préoccupation exprimée par des participants au sujet de la gouvernance ou des questions de conformité. En l'absence de telles préoccupations, le surintendant se contente de classer les documents.

(e) Tout manquement à un plan de gouvernance sera considéré comme étant un manque de prudence de la part de l'administrateur, conformément aux dispositions de la loi en vigueur. La participation des employés ou du syndicat à l'administration et à la gouvernance du régime devrait être encouragée, et toute interdiction réglementaire devrait être supprimée.

Comités consultatifs

La législation actuelle permet aux travailleurs qui participent à des régimes comptant plus de 50 membres de mettre en place un comité consultatif, que l'employeur soit d'accord ou pas. Ces comités sont cependant rares, probablement parce qu'ils n'ont que très peu d'influence sur les répondants. Ces comités sont et devraient rester volontaires, mais leurs membres devraient avoir la possibilité d'exercer une plus grande influence sur les répondants de régimes et les organismes de réglementation. En particulier, les comités consultatifs devraient recevoir, tous en même temps, l'ensemble des informations déposées par les répondants auprès du surintendant, conformément aux lois sur la vie privée. Les comités consultatifs devraient également avoir le droit d'avoir accès aux services d'actuares et d'autres professionnels pour obtenir des explications sur les documents déposés au Bureau du surintendant. Le comité pense que les comités consultatifs pourraient chercher à obtenir des explications auprès des actuares du régime en réponse à un rapport, une modification, etc. Les coûts associés à la consultation de professionnels seraient alors payés à l'aide du régime. Si un employeur/répondant souhaite qu'un travail particulier reste confidentiel, ce travail doit être alors payé par l'employeur/répondant plutôt que par le régime. L'employeur/répondant et le comité consultatif devraient avoir accès à tout travail financé par le régime.

Les représentants faisant partie d'un comité consultatif devraient représenter les participants du régime. Ces comités doivent comprendre des participants actifs et au moins un participant à la retraite. Les comités peuvent comprendre des participants non actifs ayant des prestations différées. Le nombre des participants faisant partie d'un comité devraient correspondre à 1% des participants actifs du régime, avec un minimum de trois personnes et un maximum de dix.

18. La création et l'utilisation de comités consultatifs devraient être encouragées. Les comités consultatifs devraient avoir accès aux informations et aux conseillers des régimes.

Le choix des membres du comité dépend de l'environnement, c'est-à-dire s'il y a un syndicat ou pas. Dans un environnement non syndiqué, les répondants choisiront des membres représentant les participants actifs, de préférence en consultant ces derniers. Dans un environnement syndiqué, le syndicat nommera des représentants pour la partie syndiquée du régime, à la fois pour les participants actifs et les retraités syndiqués. Si le régime est composé de participants syndiqués et non syndiqués, le syndicat devra nommer ses membres proportionnellement au nombre des participants syndiqués faisant partie du régime; le répondant choisira les membres restants.

Les comités consultatifs ont besoin d'être guidé et formé. Les répondants sont tenus de faire en sorte que ces comités soient convenablement guidés et formés. Cela devrait faire partie des responsabilités du service de promotion du ministère du Travail et du Développement de la main-d'œuvre.

Accès à l'information

Les répondants de régimes de retraite sont déjà tenus de remettre à leurs employés des informations précises sur ces régimes, mais les exigences sur le partage d'informations concernant l'administration générale d'un régime ou son taux de financement sont limitées. Étant donné que pour beaucoup d'employés un régime de retraite constitue leur principal actif financier, nous pensons qu'ils ont le droit d'être bien informés.

19. Les informations fournies au surintendant devraient également l'être, en même temps, aux employés et aux comités consultatifs.

Tous les documents qu'un répondant dépose auprès du surintendant des régimes de retraite devraient être rendus accessibles, en même temps, aux comités consultatifs et aux employés concernés, de façon à ce que ces informations puissent être facilement obtenues, à la fois sur papier et de façon électronique.

En ce qui concerne les régimes conjoints, la mise en place d'un comité consultatif n'est pas nécessaire, mais les exigences en matière de transparence des informations sont les mêmes pour tous les participants.

Rôle des organismes de réglementation

Les organismes de réglementation sont chargés d'administrer les lois relatives aux régimes de pension et de veiller à ce que ces lois soient respectées. En Nouvelle-Écosse, le surintendant des pensions (division responsable de la réglementation des pensions) est chargé de l'administration et de l'application de la loi sur les prestations de pension (*Pension Benefits Act*). Ces responsabilités sont les suivantes : veiller à ce que les régimes de pension soient conformes aux normes de financement et de prestations minimum en ce qui a trait aux exigences d'admissibilité, à l'acquisition des droits et à l'immobilisation, aux droits de transfert, aux prestations pour conjoints, aux interdictions concernant la discrimination sexuelle, ainsi qu'à la divulgation des renseignements personnels.

20. Les organismes de réglementation ne devraient plus être la seule source d'appel avant de déposer une demande auprès de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse.

Les organismes de réglementation doivent rester neutres quant au format des régimes de pension. Le choix entre ces deux types de régime devrait être fait par les employeurs plutôt que de se voir proposer un certain type de régime par le gouvernement. Les organismes de réglementation ne devraient pas essayer de réglementer la pertinence des revenus de retraite. Même si cela constitue une vraie préoccupation, il ne revient pas à un organisme de réglementation de décider de ce qui est pertinent ou pas.

En vertu du système d'appel actuel, le surintendant des pensions propose une décision ou une ordonnance. Si l'administrateur du régime concerné fait appel, une audience est alors tenue avec le surintendant afin que l'administrateur du régime puisse présenter toutes ses informations. Après cette audience, le surintendant examine les informations en question et prend une décision ou émet une ordonnance pouvant ou non être différente de la décision proposée. Si l'administrateur du régime n'accepte pas la décision, il peut en faire appel devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse.

Toutes les réponses que nous avons reçues indiquent la même chose : la méthode actuelle, c'est-à-dire l'évaluation, par le surintendant, de ses propres décisions, n'est pas adéquate. Les auteurs des réponses ont donc tous suggéré que les appels liés aux décisions du surintendant soient entendus par une tierce partie, plutôt que de diriger les appels en question vers la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse.

Le comité recommande que la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*) soit modifiée afin que les appels liés aux décisions du surintendant puissent être entendus par le Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse.

La province pourrait de plus demander à certains membres du comité d'aider ce conseil à traiter certaines questions. Celui-ci devrait également avoir le droit d'examiner tous les ordres émis

par le surintendant des régimes de pension; de plus, le Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse aurait le droit de prendre toutes les décisions que le surintendant peut lui-même prendre. Les appels liés aux décisions du Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse seraient entendus par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

21. Les régimes de retraite au profit de personnes rattachées ne devraient être assujettis à aucun règlement en vertu de la loi sur les prestations de retraite (PBA).

Les régimes se rapportant exclusivement à des « personnes rattachées », conformément à la définition du Règlement de l'impôt sur le revenu, devraient être exempts du règlement en vertu de la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*). Des « personnes rattachées » sont des personnes qui répondent à au moins une des conditions suivantes :

- possèdent, directement ou indirectement, au moins 10 % des actions émises de n'importe quelle catégorie du capital-actions d'un employeur ou de n'importe quelle autre société liée à l'employeur;
- n'entretiennent pas de liens privilégiés avec l'employeur;
- font partie des actionnaires de l'employeur en vertu du paragraphe (d) de la définition des termes " actionnaire déterminé " du paragraphe (1) de l'article 248 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Catégories

La Nouvelle-Écosse possède actuellement une liste de catégories précises. Cette liste devrait être supprimée. Les employeurs devraient être autorisés à prendre leurs propres décisions sur les catégories d'employés ainsi que sur les prestations correspondant à chacune de ces catégories (sous réserve bien sûr des ententes découlant de négociations collectives et des lois sur la discrimination qui s'appliquent à d'autres conditions de rémunération).

22. La liste des catégories considérées acceptables devrait être supprimée des règlements.

Harmonisation

Les régimes de pension du secteur privé sont réglementés au niveau provincial, sauf quand il s'agit de domaines réglementés par le gouvernement fédéral comme les compagnies aériennes. Étant donné qu'il est possible pour des participants à des régimes de pension de la Nouvelle-Écosse de travailler dans d'autres provinces, les régimes en question doivent se conformer aux lois de ces autres provinces.

La Nouvelle-Écosse possède des ententes avec le gouvernement fédéral et certaines provinces qui ont des lois sur les régimes de pension prévoyant des enregistrements, des audits et des inspections réciproques des différents régimes. En vertu de ces ententes, un régime de pension assujetti aux lois de plusieurs provinces est supervisé par la province qui possède le nombre le plus important de participants. L'organisme de réglementation de la province d'enregistrement du régime applique les règlements de l'autre province, là où il y a lieu. L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) est actuellement en train d'élaborer une nouvelle entente de réciprocité pour remplacer l'entente actuelle qui date de 1968. Même si ces ententes sont utiles, l'observation des lois de plusieurs provinces peut être difficile.

Parmi les réponses que nous avons reçues, beaucoup privilégient une harmonisation complète des lois en matière de régimes de retraite, que ce soit au niveau national, ou seulement pour les provinces de l'Atlantique. Une telle harmonisation permettrait de réduire la charge

administrative et d'offrir aux répondants plus de clarté. Même si le comité comprend les raisons d'être d'un tel besoin, ses membres sont d'avis qu'une telle harmonisation est peu probable en raison de l'indépendance des provinces en la matière.

23. La législation devrait permettre la création d'un « système de passeport » pour l'administration des régimes de retraite.

La situation actuelle comporte un avantage dans ce sens où elle permet d'innover (comme nous l'avons vu récemment au Québec); ce type d'innovation ne pourrait jamais se produire si toutes les provinces devaient se mettre d'accord. Dans le cas de régimes administrés en dehors de la Nouvelle-Écosse et dont la majorité des participants se trouvent également en dehors de cette province, la législation de la Nouvelle-Écosse devrait permettre à la province à partir de laquelle le régime est administré de réglementer les employés de la Nouvelle-Écosse selon ses propres règlements.

Le comité ne recommande pas que la Nouvelle-Écosse insiste sur la question de symétrie avant de mettre en place un type de système de passeport. En effet, dans ce genre de cas, la Nouvelle-Écosse devrait permettre aux autres provinces de réglementer les employés de la Nouvelle-Écosse sans attendre de ces dernières qu'elles agissent de même. Les autres provinces devraient pouvoir choisir de suivre ce type de système ou les recommandations de l'ACOR, ou encore un autre type de système. Même si nos recommandations diffèrent de celles de l'ACOR, nous pensons que permettre ce type de système de passeport pourrait procurer à la Nouvelle-Écosse un avantage concurrentiel, puisque les employeurs possédant des régimes importants ne seraient pas tenus d'administrer la législation de la Nouvelle-Écosse en plus des législations d'autres provinces.

Aspects concernant les participants

Prestations acquises

24. Nous proposons de supprimer les paragraphes 79(1)(a),(b) et (c), lesquels prescrivent des prestations acquises obligatoires. Si le répondant d'un régime choisit d'offrir ces prestations, celles-ci doivent être financées et doivent être égales à toutes les autres prestations.

Pour que les participants d'un régime prennent une retraite anticipée et obtiennent des prestations, les régimes à prestations déterminées doivent comporter une disposition particulière. Ces prestations peuvent être réduites pour tenir compte des années supplémentaires pour lesquelles une retraite doit être versée. Certains régimes comportent des options de retraite anticipée améliorées en modifiant ou en supprimant une réduction de prestations pour les participants qui remplissent certaines conditions.

Si un participant cesse ses activités professionnelles avec des prestations acquises devant débiter à l'âge normal de la retraite, le régime doit prévoir des prestations de retraite réduites payables 10 ans avant la date normale de la retraite. Le régime en question peut ou non prévoir de verser des prestations subventionnées à un âge plus jeune. La disposition la plus généreuse serait la suivante : accorder à un participant ayant cessé ses activités professionnelles et répondant aux critères obligatoires (âge ou années de travail) des prestations non réduites à l'âge le plus jeune indiqué dans le régime. À l'opposé, il s'agirait d'un régime ne possédant aucune option de retraite anticipée subventionnée pour les participants ayant cessé leurs activités professionnelles.

En vertu de la loi sur les prestations de retraite (*PBA*), quand un régime est liquidé, si celui-ci prévoit des prestations améliorées pour la retraite anticipée, pour les participants actifs, ces prestations doivent être offertes à tous les participants dont l'âge et les années de service totalisent, à la liquidation, 55 années ou plus.

Le comité propose les recommandations suivantes :

1. Seules les dispositions du régime détermineront si des employés cessant leurs activités professionnelles pourront recevoir ou pas, et plus tôt que ce que stipule les conditions dudit régime, des prestations subventionnées pour leur retraite anticipée.
2. Si un régime prévoit des prestations acquises en ce qui concerne des prestations pour retraite anticipée améliorées, les prestations en question doivent faire partie des hypothèses utilisées dans le calcul du financement minimal, dont l'évaluation du passif à la liquidation du régime.
3. Ces prestations doivent être traitées de la même façon en cas de liquidation d'un régime sous-capitalisé. Cela signifie que si ces prestations font partie du régime, à la liquidation de celui-ci, ces dernières doivent avoir la même priorité de distribution que toutes les autres prestations du régime.
4. Des dispositions adéquates doivent être mises en place pour protéger les syndicats qui souhaitent voir la poursuite des prestations acquises.

Acquisition

25. L'acquisition des droits aux prestations d'un régime devrait être immédiate.

Les réactions se rapportant à notre recommandation provisoire sur l'acquisition immédiate d'un régime sont mitigées. Ceux qui voulaient que les règles actuelles restent en place ont avancé que l'acquisition immédiate d'un régime amènerait certains employeurs à intégrer leurs employés au régime seulement après une certaine période de temps. Bien que cela soit possible, nous pensons qu'avoir des droits acquis au sein d'un régime de retraite est souhaitable et important pour les participants et devrait être encouragé. Nous maintenons par conséquent notre recommandation, c'est-à-dire que l'acquisition des droits aux prestations d'un régime soit immédiate.

Débloquer les fonds

26. Les règles se rapportant au déblocage des fonds des régimes à cotisations déterminées devraient être plus permissives.

En Nouvelle-Écosse, tous les fonds d'un régime de pension, une fois acquis, sont immobilisés; il existe seulement trois exceptions :

- (1) En cas de maladie terminale
- (2) Demandes de montants peu élevés
- (3) En cas de difficultés financières

Certains considèrent que l'impossibilité d'avoir accès aux cotisations d'un employeur et d'un employé dissuade ces derniers à participer à un régime.

En ce qui concerne le déblocage des fonds des régimes à cotisations déterminées, le comité fait les recommandations suivantes :

- (a) Les fonds de pension devraient rester inaccessibles tout pendant qu'une personne demeure participante active de celui-ci.
- (b) Le déblocage de fonds de pension devrait être facultatif.
- (c) Si un régime autorise le déblocage de ses fonds, les personnes ayant au moins 50 ans devraient être autorisées à débloquer soit 25%, soit 50% des montants auxquels ils ont droit, de manière ponctuelle, au moment où elles cessent leurs activités ou après. Les montants non immobilisés pourraient alors être transférés vers un compte RÉER non immobilisé, et les montants immobilisés pour être transférés vers un CRIF ou un RÉER immobilisé.
- (d) Si un régime ne comporte aucune disposition sur les questions de déblocage de fonds, la règle par défaut devrait alors être la suivante : 50% des fonds débloqués à partir de 50 ans.
- (e) Pour des questions de transition, les droits des personnes assujetties à la législation actuelle, âgées d'au moins 50 ans à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, devraient être maintenues tels quels, peu importe l'option choisie pour la continuité du régime.
- (f) La seule exception aux recommandations susmentionnées est la suivante : pour les régimes à cotisations déterminées, les participants âgés d'au moins 60 ans devraient pouvoir transformer en rente l'intégralité ou une partie des cotisations accumulées, dès qu'ils le souhaitent.

27. Les règles se rapportant au débloqué des fonds des régimes à prestations déterminées devraient rester les mêmes. Toutefois, le débloqué de fonds lié à des difficultés financières devrait être supprimé.

En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, le débloqué de fonds lié à des difficultés financières devrait être supprimé de la législation. Aucun autre changement ne devrait être apporté. Toutefois, au moment de la retraite, les restrictions réglementaires devraient être les suivantes : jusqu'à 50 % de la valeur de rachat pourrait être utilisés pour des options de revenu de retraite non traditionnels comme un FERR ou un FRV. Cela permettrait alors aux participants de tenir compte de sa situation particulière, par exemple effectuer la transition jusqu'à l'âge de 65 ans. Le régime pourrait posséder des règles plus strictes si le participant le choisissait, mais celui-ci sera chargé de leur administration.

Retraite progressive

En 2007, le gouvernement fédéral a apporté des changements aux règlements de la Loi sur l'impôt sur le revenu pour permettre aux travailleurs de continuer à travailler, à accumuler des prestations de pension et à recevoir une partie de leur pension. Il faut espérer que ces changements pourront inciter les travailleurs plus âgés à continuer à travailler à temps partiel avant de partir définitivement à la retraite. En Nouvelle-Écosse, la loi sur les prestations de pension (Pension Benefits Act) devra être modifiée pour faciliter l'échelonnement des prestations par le même employeur.

28. La législation devrait permettre les retraites progressives, sans toutefois l'exiger.

La loi devrait permettre les retraites progressives, c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas empêcher l'accumulation de prestations pendant qu'une personne touche une retraite. Cela signifie que les travailleurs concernés pourraient continuer leur travail, ou occuper un travail différent chez le même employeur, tout en accumulant des prestations supplémentaires et en touchant leur retraite en partie ou intégralement. Des ajustements actuariels devraient être alors effectués, en fonction des besoins, pour tenir compte du versement tardif des prestations différées et supplémentaires. En outre, les employeurs devraient pouvoir prendre leurs propres décisions quant au versement de prestations de retraite progressives.

Même si cette souplesse ne serait pas nécessaire pour tous les régimes, le comité est conscient que certaines situations pourraient en bénéficier. Cela permettrait entre autres à des employeurs de conserver des employés considérés comme étant très compétents et d'éviter de devoir s'en séparer pour qu'ils aillent soit travailler ailleurs, soit les engager de nouveau en tant que sous-traitants sans pouvoir profiter de ces derniers en tant qu'employés à part entière. Pour les employés, cette souplesse permettrait une transition plus « rentable » vers une retraite totale.

Comme cela est mentionné dans la partie sur les avantages complémentaires, la retraite et les prestations différées devraient être traitées grâce à des dispositions en matière de retraite progressive dans les modifications proposées en ce qui concerne la législation et les règlements.

Promotion

29. Un service de promotion devrait être créé pour promouvoir les régimes de retraite et offrir une aide.

Le gouvernement devrait faire la promotion des régimes à prestations déterminées en assouplissant la législation et les règlements et grâce à un certain nombre d'activités promotionnelles. Selon le comité de révision, la promotion des régimes de pension devrait faire partie des fonctions du ministère du Travail et du Développement de la main-d'œuvre, c'est-à-dire séparée du bureau du surintendant des régimes de retraite. Même si ce travail de promotion fait partie des responsabilités actuelles du surintendant, les ressources disponibles ne permettent pas de faire un travail optimal. En outre, en supprimant le travail de promotion des responsabilités du surintendant, un plus grand nombre de ressources pourrait être consacré à la supervision et à la gestion de la loi et des règlements.

Le service de promotion devrait posséder le mandat suivant :

- (a) Promouvoir un régime provincial.
- (b) Inciter les employés à créer des comités consultatifs.
- (c) Offrir du matériel et des programmes de formation aux comités consultatifs.

Régime provincial

Comme nous l'avons mentionné dans la partie intitulée *Contexte*, les régimes de retraite ont subi au cours des dernières années les conséquences de très nombreux changements. Le pourcentage des Néo-Écossais qui participent à des régimes de retraite a baissé, et les données démographiques ne sont plus les mêmes. Inciter les travailleurs à davantage participer à des régimes de retraite et inciter les travailleurs plus âgés à continuer leurs activités professionnelles revêt désormais une plus grande importance. Malheureusement, les coûts et les risques associés aux régimes de retraite ne permettent pas de faire avancer la situation dans le bon sens. Le comité recommande donc à la Nouvelle-Écosse de soutenir la mise en place de régimes accessibles à l'ensemble des employeurs de la province, administrés par une agence indépendante. Ces régimes auraient pour objectif de faciliter la participation des employeurs et des employés à des régimes de retraite et de procurer une plus grande sécurité à la retraite.

Étant donné qu'il y avait en 2007 quelque 57 100 travailleurs indépendants en Nouvelle-Écosse, le comité recommande que ces derniers soient autorisés à participer au régime provincial. De la même façon, les employés des employeurs qui n'offrent pas de régime de retraite devraient avoir le droit de participer.

30. Un régime provincial auquel tous les employeurs et tous les employés pourraient participer devrait être créé et administré comme nous l'avons indiqué plus haut.

Le comité a également tenu compte des besoins des travailleurs qui changent régulièrement d'emploi et qui n'ont donc pas forcément la possibilité de cotiser à un régime donné pendant très longtemps. Afin de pouvoir répondre aux besoins de ces travailleurs, le comité recommande que le régime provincial permette à ces derniers de transférer la valeur de rachat de leur régime vers le nouveau régime provincial. Cette option profiterait également aux employés dont les employeurs ont abandonné leur régime ou ne permettent pas aux nouveaux

employés d'y participer. De cette façon, les employés pourraient continuer à cotiser ou voir leurs fonds de retraite administrés de façon compétente et économique.

Voici quelques recommandations supplémentaires en ce qui concerne le régime provincial :

- (a) La participation au régime provincial ne serait pas obligatoire, mais les employeurs ayant au moins 50 employés, autres que les employeurs possédant actuellement un régime de retraite, devraient eux-mêmes prendre la décision d'y participer ou pas.
- (b) Les types de régimes autorisés en vertu du régime provincial seraient les suivants : régime à prestations cibles et régimes à cotisations déterminées pour tous les employeurs, peu importe le nombre d'employés. Les travailleurs indépendants intéressés pourraient participer à un régime à cotisations déterminées.
- (c) Des prestations et des types de financement particuliers pourraient être proposés à des groupes d'employeurs semblables, comme des municipalités ou des entreprises du domaine de la technologie de l'information.
- (d) Si selon le surintendant un régime était mal administré, celui-ci devrait être autorisé à transférer l'actif et sa gestion à un des régimes offerts en vertu du régime provincial.
- (e) Le régime provincial constituerait une destination possible pour les accumulations « orphelines » des régimes en liquidation.

L'agence provinciale serait chargée de l'administration et des placements, sans pour cela être responsable des risques de financement ou des coûts administratifs ou de ceux liés à la gestion des placements. Ce régime serait assujéti aux dispositions de la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*).

Nous espérons que ces recommandations faciliteront la participation à des régimes de retraite et procureront une plus grande sécurité aux retraités.

Résumé des recommandations

1. Notre tout premier objectif est de favoriser la création d'un environnement au sein duquel les engagements liés aux régimes de retraite sauront être tenus.

Cela nécessite une transparence totale de façon à ce que les travailleurs (et leurs représentants) puissent être pleinement informés sur les aspects qui ont des conséquences sur leur régime, comme le taux de financement, les changements proposés pour les prestations ou encore les questions d'ordre réglementaire.

2. La législation devrait avoir des objectifs clairs. En guise de point de départ, le comité a dressé une liste des objectifs les plus importants à prendre en compte. Une fois ces objectifs établis, les questions plus complexes pourront être traitées :

(1) Optimiser les chances de voir les engagements liés aux régimes de retraite se réaliser:

- i. en isolant les fonds de pension des fonds de l'employeur;
- ii. en offrant de protéger les droits aux prestations pour ne pas les perdre;
- iii. en mettant en place des règles permettant de protéger les employés en cas de mise à pied ou de retraite anticipée ou différée, ainsi que du/de la conjoint(e) et des bénéficiaires en cas de décès d'un(e) employé(e) ou de la dissolution d'un mariage;
- iv. en fixant des exigences en matière de financement minimum.

(2) Faire en sorte que les travailleurs puissent être convenablement informés sur les prestations individuelles.

(3) Permettre aux participants aux régimes de retraite d'avoir accès à toutes les informations concernant ces derniers.

(4) Promouvoir et faciliter la création et la continuité de régimes de retraite.

3. Il serait utile d'établir une liste de ce que la législation devrait éviter :

(1) Établir des montants minimaux pour les prestations

(2) Éviter d'exiger aux employeurs d'offrir les mêmes prestations à des catégories d'employés différentes.

(3) Privilégier une forme de régime particulier.

(4) Empêcher la création de nouvelles formes de régimes.

(5) Imposer une réglementation encore plus lourde, que ce soit au niveau quantitatif ou qualitatif.

(6) Rendre difficile, par des règles superflues, la mise en place ou la continuité de régimes de retraite.

4. L'interprétation de la loi et de ses règlements ne doit pas aller dans le sens de la restriction mais de l'ouverture. Tout élément qui n'est pas interdit par loi et qui correspond à l'esprit de cette dernière devrait être autorisé.

5. Les régimes conjoints, à employeur unique ou interentreprises, devraient être enregistrés et réglementés en tant que régime distinct.

6. Les régimes à prestations cibles devraient :

(a) être possibles pour un seul ou plusieurs employeurs (les RRIS sont un exemple de ce type de format.);

(b) être administrés conjointement;

- (c) faire en sorte que l'employeur paye au moins 50 % de la totalité des cotisations;
- (d) faire en sorte que toutes les cotisations soient utilisées pour les prestations et les frais se rapportant au régime.

7. La législation et les réglementations devraient permettre à de nouveaux modèles de régimes d'apparaître.

8. Les évaluations du financement de solvabilité ainsi que les évaluations actuelles ne devraient plus être requises à des fins de réglementation. La mise en place d'un système de mesure des prestations acquises devrait plutôt constituer la norme en matière de financement minimum. De façon plus précise :

- (a) Les tests de capitalisation doivent tenir compte de **tous les engagements** qui ont été pris.
- (b) À leur liquidation, les régimes doivent pouvoir financer l'intégralité des prestations qui ont été promises. la norme d'évaluation proposée constitue la base de ce financement.
- (c) Les règles relatives au financement minimum devraient être les mêmes pour tous les régimes de pension assujettis à la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*).
- (d) Aucune amélioration des prestations ne doit être permise si le régime est en déficit, à moins :
 - (1) qu'il ne paie d'abord l'intégralité de ce déficit;
 - (2) ou qu'il ne paie à l'avance l'intégralité des montants correspondant à l'amélioration des prestations;
 - (3) ou qu'il ne puisse payer ces améliorations grâce à des versements échelonnés sur l'année, à partir du moment où ces améliorations sont considérés, jusqu'à ce qu'elles soient entièrement financées, comme étant un espoir et pas comme une promesse. Autrement dit, les participants doivent être clairement informés du fait que les améliorations de prestations ne se seront acquises qu'à partir du moment où elles seront entièrement financées.
 - (4) Les règles sont différentes pour les régimes à prestations cibles, y compris pour les RRIS (voir la partie suivante intitulée Détermination des déficits et interventions).
- (e) Toutes les évaluations doivent être inscrites au dossier dans les six mois suivant la date à laquelle elles ont été effectuées. Si ce délai n'est pas respecté, il se peut que les répondants paient une amende.

9. Les règles suivantes, relatives au financement minimal, devraient s'appliquer de la même façon à tous les régimes:

- (a) Tous les régimes devraient posséder une période d'amortissement pour les déficits de 10 ans au maximum, laquelle s'appliquerait à partir de la date de l'évaluation suivante.
- (b) Les risques financiers associés aux régimes à prestations déterminées devraient être mitigés de la façon suivante :
 - (i) Compensation de 5 % : Si, au moment de son évaluation, un régime est financé à 95 % ou moins, celui-ci **peut** alors compenser ce déficit sans toutefois y être contraint. Tout déficit supérieur à 5 % **doit** être amorti.
 - (ii) Les évaluations actuarielles doivent être effectuées selon des délais fixes de trois ans.
 - (iii) Des contrôles annuels doivent être effectués à la date d'anniversaire de l'évaluation la plus récente. Ces contrôles permettraient alors de mettre à jour l'évaluation la plus récente en évaluant:

- (1) les conséquences de la différence entre le rendement réel et le rendement prévu des actifs moyens
- (2) l'effet du changement du taux de rendement des passifs à la dernière évaluation.

Si le test révèle que le régime peut avoir un déficit supérieur à 5 %, une évaluation intégrale de ce dernier doit être effectuée et remise au surintendant dans les six mois suivant la date de l'évaluation. Si ce délai n'est pas respecté, une amende peut être imposée.

(iv) Si un régime commence à amortir un déficit sur dix ans et si l'année suivante comporte un déficit plus faible que prévu, le déficit intégral doit être alors amorti sur les neuf années qui restent.

Toute évaluation révélant une réduction du déficit d'un régime ne sera acceptée que si elle est soumise dans les six mois suivant la date à laquelle elle a été effectuée.

(v) Si une des évaluations postérieures, dont l'évaluation obligatoire indiquée au paragraphe (iii), permet de détecter une augmentation du déficit, le délai d'amortissement précédent reste en vigueur et un nouveau délai d'amortissement sera fixé pour le nouveau déficit.

(vi) En ce qui concerne les régimes à prestations cibles, dont les RRIS, les paragraphes (i), (ii) et (iii) s'appliquent.

Pour les régimes où les prestations et les cotisations sont ajustables, le régime doit, après toute évaluation révélant un niveau de financement inférieur à 95%, ajuster les prestations à un niveau ne dépassant pas celui pouvant, en utilisant la même méthode indiquée à l'Annexe B, être intégralement financé par les actifs existants plus toutes les cotisations futures. Améliorer les prestations est seulement possible s'il existe une marge de sécurité d'au moins 10%. Cela signifie que les actifs existants et les cotisations futures peuvent financer 90% des prestations.

(vii) Pour les régimes qui possèdent à la fois des promesses liées à des prestations déterminées et des prestations cibles plus élevées (les participants en ont été informés), les règles de financement des régimes à prestations déterminées s'appliquent aux prestations promises. De plus, les prestations cibles qui ont été communiquées aux membres ne peuvent pas être supérieures au niveau pouvant être financé comme il est décrit au paragraphe (vi).

(viii) Si un déficit nécessite une augmentation des cotisations, de la part des employés et des répondants, il n'est pas tenue que l'augmentation des taux de cotisation retourne à la date de l'évaluation initiale. Il disposera d'une année, à partir de la date d'évaluation, pour commencer à augmenter les cotisations. Cependant, la durée de la période sera la même, c'est-à-dire 10 ans à partir de la date d'évaluation. Autrement dit, si le répondant commence à amortir le déficit une année après la date d'évaluation, le paiement annuel sera suffisant pour amortir le déficit sur neuf ans.

(ix) L'assouplissement de l'actif n'est pas permis.

10. L'incertitude liée à l'utilisation et la propriété des excédents devrait être gérée de la façon suivante :

(a) Comme pour les déficits, les excédents devraient être amortis sur une période minimale de 10 ans, avec intérêts. L'amortissement se ferait grâce à des réductions possibles au niveau des exigences relatives au financement minimal.

(b) Comme pour les déficits, il devrait y avoir une limite de 5 % pour les excédents. Tout excédent allant jusqu'à 5 % du financement minimal **ne peut pas** être amorti. Tout excédent supérieur à 5% pourrait être amorti.

(c) En ce qui concerne un plan actif, l'administrateur peut déterminer à qui reviennent les prestations d'un excédent, suivant les règlements dudit plan et les conséquences de la négociation collective. En l'occurrence, l'employeur serait responsable d'au moins 50 % des cotisations nettes pour les 10 dernières années.

(d) Les retraits pourraient être seulement autorisés à la liquidation du régime et une fois l'ensemble des engagements remplis, ou dans les rares cas où l'excédent est supérieur à la valeur des cotisations faites sur dix ans (voir le paragraphe (f) ci-dessous). Le partage de l'excédent à la liquidation d'un régime dépendra de la part des cotisations effectuées au cours des dix années précédentes. Par exemple, si le répondant d'un régime avait cotisé 70 % et que la part des employés était donc de 30 %, le partage de l'excédent serait également de 70-30. Le partage d'un excédent est cependant toujours assujéti à la condition que le répondant (l'employeur) a versé au moins 50 % des cotisations nettes au cours des dix années précédentes.

(e) Dans le cas des régimes à prestations déterminées, les régimes se trouvant au-delà de la limite de 105 % pourraient se servir de leur excédent pour augmenter les prestations. Ces augmentations cependant ne devraient pas faire baisser le régime sous la limite de 100 %.

(f) Chaque fois qu'un excédent atteint un niveau supérieur à la valeur correspondant à dix années de cotisations, la partie supérieure à ce niveau doit être éliminée grâce à une distribution en espèces ou à l'amélioration des prestations. Toutefois, toute transaction est assujéti à l'exigence en vertu de laquelle le répondant a payé au moins 50 % des cotisations nettes sur les dix années précédentes.

11. Avantages complémentaires :

(a) Les promesses se rapportant aux avantages complémentaires devraient être traitées comme n'importe quelle autre promesse, c'est-à-dire, si elles sont promises, elles devraient être financées et les répondants ne devraient pas avoir la possibilité de les supprimer de façon rétroactive.

(b) Dans le cas des prestations d'invalidité et des prestations versées suite au décès du participant avant la retraite, supérieures au montant requis (conformément à l'article 56 de la loi) et assujétiées aux conditions de négociations collectives s'il y a lieu, les répondants peuvent réduire ou supprimer ces prestations, mais seulement après avoir donné un avis de cinq ans au participant concerné.

(c) L'alinéa (f) du paragraphe (1) de l'article 48 décrit les « prestations et les options de retraite différée supérieures à celles indiquées au paragraphe (4) de l'article 41 » comme étant des avantages complémentaires. Puisque le comité recommande que la retraite progressive soit autorisée, cet avantage devrait être supprimé de l'article de la loi qui porte sur les avantages complémentaires et devrait être traité par rapport aux dispositions relatives à la retraite progressive.

(d) En ce qui concerne tous les autres avantages indiqués au paragraphe (1) de l'article 48, s'il s'agit de prestations promises en vertu du régime, ces dernières peuvent alors seulement être supprimées ou réduites pour les acquisitions futures, sous réserve, s'il y a lieu, de négociations collectives.

12. Règles de transition en matière de financement :

(1) Réagir aux pertes du marché en 2008

Pour de nombreux régimes, les nouvelles règles constitueront un allègement des exigences de financement minimal par rapport aux normes de solvabilité en vigueur actuellement—à la fois parce que les hypothèses sont moins onéreuses et parce que l'amortissement des déficits passe de cinq à dix ans.

De nombreux régimes vont se retrouver dans des situations difficiles en raison des pertes subies en 2008 au sein du marché. Cependant, il existe de nombreux outils qui permettront aux répondants concernés de prolonger leur temps de réaction. Selon les lois actuellement en vigueur, les régimes en question peuvent subir une évaluation non prévue, disons en juin 2008, auquel cas la première évaluation effectuée dans le cadre des nouvelles règles aurait seulement lieu au milieu de l'année 2011. Si les marchés ne se sont pas rétablis d'ici à 2011, il faudra alors impérativement agir sur les déficits; toute intervention dans ce sens pourrait se poursuivre jusqu'en 2021. Cette période de dix ans est conforme à celle que les autres provinces accordent pour faire face aux circonstances actuelles. Nous recommandons que les nouvelles règles doivent entrer en vigueur pas avant le début de l'année 2010; dans le contexte actuel cependant, nous ne recommandons aucun autre allègement des obligations en matière de financement.

(2) Transitions pour les nouvelles exigences

Même si les nouvelles règles permettront d'aider la plupart des régimes, celles-ci imposeront toutefois des exigences supplémentaires dans deux cas précis.

(A) En vertu des règles actuelles, les municipalités sont autorisées à reporter jusqu'en 2016 toute intervention liée à des déficits de solvabilité allant jusqu'à 15 % du passif, même si rendues à cette date elles devront amortir la partie reportée sur les cinq années suivantes.

Nous recommandons que les municipalités soient autorisées, pour calculer les amortissements de déficits aux dates d'évaluation comprises entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2016, à utiliser le montant suivant le moins élevé :

- (1) l'amortissement du déficit déterminé selon les règles applicables décrites dans le présent document;
- (2) le montant nécessaire à l'amortissement sur cinq ans des déficits de solvabilité (calculés suivant les normes de l'ICA) supérieurs à 15 % du passif, plus le montant nécessaire à l'amortissement sur 15 ans des déficits de solvabilité (calculés suivant les normes de l'ICA) allant jusqu'à 15 % du passif.

(B) Les règles actuelles ont permis aux répondants de régimes d'ignorer le coût des engagements liés à l'indexation sur le coût de la vie dans leurs évaluations de solvabilité. Les règles recommandées exigent que tous les engagements soient respectés.

Pour tous les régimes qui, en date du 31 décembre 2008, possèdent un engagement lié à l'indexation sur le coût de la vie, nous recommandons que :

- (1) pour toute évaluation effectuée en vertu des nouvelles règles avant le 31 décembre 2012 et les évaluations faites pendant les 24 mois suivants, que le

régime soit autorisé, pour pouvoir déterminer le déficit, à utiliser la moitié du déficit excédentaire imputable seulement à l'engagement lié à l'indexation sur le coût de la vie;

(2) pour toute évaluation ultérieure, le coût intégral de l'engagement lié à l'indexation sur le coût de la vie soit pris en compte.

(C) Il est important de répéter qu'il s'agit là seulement d'exigences **minimales**. Les régimes qui diffèrent à la date la plus éloignée possible les exigences de financement supplémentaires devront faire face à des difficultés accrues.

13. Liquidations partielles :

(a) La partie de loi se rapportant aux liquidations partielles devrait être supprimée.

(b) La législation devrait indiquer qu'à la liquidation d'un régime, qu'il s'agisse d'un seul employé ou d'un groupe d'employés, ces derniers soient en mesure de bénéficier de la valeur capitalisée, calculée sur la même base que le financement minimum. Si la sortie se produit pendant que le régime est en déficit, le répondant devrait alors compenser le déficit associé aux employés en question. Ce versement doit être fait dans un délai d'un an après la sortie; toutefois, ce versement n'est pas nécessaire si le total provenant d'une année est inférieur à 1 % du passif.

(c) Aucune distribution des excédents n'est obligatoire au départ d'employés.

14. Si le premier régime n'accepte plus aucun participant, et si les acquisitions prennent fin, le comité recommande que l'excédent puisse être transféré au nouveau régime conformément aux règles relatives aux excédents indiquées dans le présent rapport.

15. Le processus de gouvernance des placements devrait être renforcé, et les limites en matière de placements devraient être supprimées des règlements de la façon suivante :

(a) L'Annexe I des règlements devrait être élargie.

(b) L'amélioration de l'Annexe I devrait permettre la création d'une partie distincte sur le placement des régimes à cotisations déterminées et d'autres types de régimes, quand les participants prennent part au processus décisionnel ayant des répercussions sur les résultats des placements de leur propre retraite, et donc sur la suffisance de leur revenu de retraite.

Le comité recommande que les répondants devraient déterminer les choix de placements offerts à leurs employés, tout en gardant à l'esprit les exigences suivantes:

(1) Le répondant devrait choisir avec prudence les options offertes à ses employés.

(2) Le répondant devrait clairement expliquer à ses employés les options de placement possibles.

(3) Les participants devraient avoir accès à des informations ainsi qu'à des outils de projection pour pouvoir calculer les résultats et les risques possibles correspondant à des choix divers, ainsi qu'évaluer les conséquences de ces derniers sur sa retraite.

La législation devrait permettre une participation ainsi que des options de placement par défaut quand les participants acquièrent le droit d'intégrer un régime, ainsi que diverses options de placement par défaut pour les participants des régimes à cotisations déterminées qui n'ont pas eux-mêmes fait leur propre choix.

(c) L'article III des Règlements devrait être supprimé.

16. Les règlements ne devraient comporter aucune règle libératoire.

17. Pour administrer les régimes de pension avec prudence, nous faisons les recommandations suivantes :

(a) Tous les répondants doivent déposer auprès du surintendant des régimes de retraite une copie de leur plan de gouvernance, lequel sera adopté par l'administrateur du régime et envoyé au comité consultatif, au syndicat, ou aux employés, selon le cas.

(b) Une politique de gouvernance doit traiter ce qui suit :

(i) Objectifs de la gouvernance : l'administrateur devrait fixer des objectifs pour la surveillance, la gestion et l'administration du régime.

(ii) Rôles et responsabilités : les rôles et les responsabilités des participants doivent être clairement présentés.

(iii) Mesures de performance : Des mesures de performance doivent être mises en place et la performance des participants qui ont le pouvoir de prendre des décisions doit être contrôlée.

(iv) Connaissance et compétences : L'administrateur doit appliquer les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir ses responsabilités.

(v) Accès à l'information : L'administrateur, le répondant et les participants devraient avoir accès, en temps voulu, à des informations pertinentes et précises.

(vi) Gestion des risques : Un mécanisme de contrôle interne devrait être mis en place pour la gestion des risques.

(viii) Surveillance et conformité : Des mécanismes adéquats devraient être mis en place pour faire en sorte que les exigences réglementaires ainsi que les documents relatifs au régime et les politiques administratives soient respectés.

(ix) Transparence et responsabilité : Le processus de gouvernance devrait être communiqué aux participants, et notamment comment et selon quelle fréquence les informations sur les prestations devraient être communiquées. Toutes les informations devraient être fournies aux participants, à l'exception de celles susceptibles d'offenser le Bureau d'examen de l'accès à l'information et la protection de la vie privée en identifiant les données se rapportant à une personne donnée.

(x) Code de bonne conduite et conflit d'intérêt : Un code de bonne conduite et une politique sur les conflits d'intérêt devraient être mis en place.

(xi) Examen de la gouvernance : L'administrateur devrait effectuer, de façon régulière, un examen de la gouvernance du régime.

(xii) Responsabilité des fiduciaires : L'administrateur possède les pouvoirs de fiduciaire et certains autres devoirs à l'égard des participants, et parfois à l'égard de certaines autres parties intéressées. En ce qui a trait à la gouvernance, les participants sont les suivants : participants actifs, anciens participants avec prestations différées, et participants à la retraite, ou leurs bénéficiaires, recevant des prestations.

(c) L'administrateur devra lui-même effectuer une évaluation du plan de gouvernance en fonction des critères indiqués au paragraphe (b) et devra certifier, dans le dépôt annuel, que le plan de gouvernance qui a été déposé est respecté, et si celui-ci a été modifié, quelles sont les modifications en question.

Le surintendant devra prendre connaissance des auto-évaluations pour s'assurer que ce qui se rapporte au contenu et aux questions de conformité est respecté. Celui-ci peut de

plus examiner toute préoccupation exprimée par des participants au sujet de la gouvernance ou des questions de conformité. En l'absence de telles préoccupations, le surintendant se contente de classer les documents.

(d) Tout manquement à un plan de gouvernance sera considéré comme étant un manque de prudence de la part de l'administrateur, conformément aux dispositions de la loi en vigueur.

(e) La participation des employés ou du syndicat à l'administration et à la gouvernance du régime devrait être encouragée, et toute interdiction réglementaire devrait être supprimée.

18. Le droit des employés de créer des comités consultatifs devrait être maintenu, et les répondants devraient être incités à créer de tels comités si ces derniers n'existent pas. Les comités consultatifs devraient bénéficier des droits, des formations et du soutien suivants :

(a) Tous les documents qu'un répondant dépose auprès du surintendant des régimes de retraite devraient être rendus accessibles, en même temps, aux comités consultatifs; les exigences en matière de transparence des informations sont les mêmes pour tous les participants.

(b) Les comités consultatifs devraient également avoir le droit d'avoir accès aux services d'actuares et d'autres professionnels pour obtenir des explications sur les documents déposés au Bureau du surintendant. Les coûts associés à la consultation de professionnels seraient alors payés à l'aide du régime.

(c) Les représentants faisant partie d'un comité consultatif devraient représenter les participants du régime. Ces comités doivent comprendre des participants actifs et au moins un participant à la retraite. Les comités peuvent comprendre des participants non actifs ayant des prestations différées. Le nombre des participants faisant partie d'un comité devraient correspondre à 1% des participants actifs du régime, avec un minimum de trois personnes et un maximum de dix.

(d) Le choix des membres du comité dépend de l'environnement, c'est-à-dire s'il y a un syndicat ou pas. Dans un environnement non syndiqué, les répondants choisiront des membres représentant les participants actifs, de préférence en consultant ces derniers. Dans un environnement syndiqué, le syndicat nommera des représentants pour la partie syndiquée du régime, à la fois pour les participants actifs et les retraités syndiqués. Si le régime est composé de participants syndiqués et non syndiqués, le syndicat devra nommer ses membres proportionnellement au nombre des participants syndiqués faisant partie du régime; le répondant choisira les membres restants.

(e) Les comités consultatifs ont besoin d'être guidé et formé. Les répondants sont tenus de faire en sorte que ces comités soient convenablement guidés et formés.

19. Accès à l'information :

(a) Tous les documents qu'un répondant dépose auprès du surintendant des régimes de retraite devraient être rendus accessibles, en même temps, aux comités consultatifs et aux employés concernés, de façon à ce que ces informations puissent être facilement obtenues, à la fois sur papier et de façon électronique.

(b) Ce qui précède s'applique à tous les régimes, quelle que soit sa structure.

20. Le rôle des organismes de réglementation devrait être clarifié et modifié comme suit :

(a) Les organismes de réglementation doivent rester neutres quant au format des régimes de pension.

(b) Les organismes de réglementation ne devraient pas essayer de réglementer la pertinence des revenus de retraite.

(c) La loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*) devrait être modifiée pour que les appels liés aux décisions du surintendant puissent être entendus par le Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse. Celui-ci devrait également avoir le droit d'examiner tous les ordres émis par le surintendant des régimes de pension; de plus, le Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse aurait le droit de prendre toutes les décisions que le surintendant peut lui-même prendre. Les appels liés aux décisions du Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse seraient entendus par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

21. Les régimes de retraite au profit de personnes rattachées, telles que définies dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ne devraient être assujettis à aucun règlement en vertu de la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*).

22. La liste des catégories considérées acceptables devrait être supprimée des règlements. Les employeurs devraient être autorisés à prendre leurs propres décisions sur les catégories d'employés ainsi que sur les prestations correspondant à chacune de ces catégories (sous réserve bien sûr des ententes découlant de négociations collectives et des lois sur la discrimination qui s'appliquent à d'autres conditions de rémunération).

23. En Nouvelle-Écosse, la législation devrait stipuler ce qui suit : quand un régime est administré en dehors de la province et que la majorité de ses participants se trouvent également en dehors de cette dernière, la province dans laquelle le régime est administré peut administrer les employés de la Nouvelle-Écosse conformément aux règles de la province où le régime est administré. Le comité ne recommande pas que la Nouvelle-Écosse insiste sur la question de symétrie avant de mettre en place ce type de système de passeport.

24. Nous proposons de supprimer les paragraphes 79(1)(a),(b) et (c), lesquels prescrivent des prestations acquises obligatoires; de plus, ces prestations devraient être administrées comme suit :

(a) Seules les dispositions du régime détermineront si des employés cessant leurs activités professionnelles pourront recevoir ou pas, et plus tôt que ce que stipule les conditions dudit régime, des prestations subventionnées pour leur retraite anticipée.

(b) Si un régime prévoit des prestations acquises en ce qui concerne des prestations pour retraite anticipée améliorées, les prestations en question doivent faire partie des hypothèses utilisées dans le calcul du financement minimal, dont l'évaluation du passif à la liquidation du régime.

(c) Ces prestations doivent être traitées de la même façon en cas de liquidation d'un régime sous-capitalisé. Cela signifie que si ces prestations font partie du régime, à la liquidation de celui-ci, ces dernières doivent avoir la même priorité de distribution que toutes les autres prestations du régime.

(d) Des dispositions adéquates doivent être mises en place pour protéger les syndicats qui souhaitent voir la poursuite des prestations acquises.

25. L'acquisition des droits aux prestations d'un régime devrait être immédiate.

26. En ce qui concerne le déblocage des fonds des régimes à cotisations déterminées, le comité fait les recommandations suivantes :

(a) Les fonds de pension devraient rester inaccessibles tout pendant qu'une personne demeure participante active de celui-ci.

(b) Le déblocage de fonds de pension devrait être facultatif.

(c) Si un régime autorise le déblocage de ses fonds, les personnes ayant au moins 50 ans devraient être autorisées à débloquer soit 25%, soit 50% des montants auxquels ils ont droit, de manière ponctuelle, au moment où elles cessent leurs activités ou après. Les montants non immobilisés pourraient alors être transférés vers un compte RÉER non immobilisé, et les montants immobilisés pour être transférés vers un CRIF ou un RÉER immobilisé.

(d) Si un régime ne comporte aucune disposition sur les questions de déblocage de fonds, la règle par défaut devrait alors être la suivante : 50% des fonds débloqués à partir de 50 ans.

(e) Pour des questions de transition, les droits des personnes assujetties à la législation actuelle, âgées d'au moins 50 ans à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, devraient être maintenues tels quels, peu importe l'option choisie pour la continuité du régime.

(f) La seule exception aux recommandations susmentionnées est la suivante : pour les régimes à cotisations déterminées, les participants âgés d'au moins 60 ans devraient pouvoir transformer en rente l'intégralité ou une partie des cotisations accumulées, dès qu'ils le souhaitent.

27. En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, les règles limitant le déblocage de fonds devraient être les suivantes :

(a) Le déblocage de fonds en cas de difficultés financières devrait être supprimé de la législation.

(b) Aucun autre changement ne devrait être apporté. Toutefois, au moment de la retraite, les restrictions réglementaires devraient être les suivantes : jusqu'à 50 % de la valeur de rachat pourrait être utilisés pour des options de revenu de retraite non traditionnels comme un FERR ou un FRV. Cela permettrait alors aux participants de tenir compte de sa situation particulière, par exemple effectuer la transition jusqu'à l'âge de 65 ans. Le régime pourrait posséder des règles plus strictes si le répondant le choisissait, mais celui-ci sera chargé de leur administration.

28. Retraite progressive :

(a) La loi devrait permettre les retraites progressives, c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas empêcher l'accumulation de prestations pendant qu'une personne touche une retraite.

(b) Les employeurs devraient pouvoir prendre leurs propres décisions quant au versement de prestations de retraite progressives.

(c) la retraite et les prestations différées devraient être traitées grâce à des dispositions en matière de retraite progressive dans les modifications proposées en ce qui concerne la législation et les règlements.

29. Promotion des régimes et soutien accordé aux comités consultatifs :

(a) Le gouvernement devrait faire la promotion des régimes à prestations déterminées en assouplissant la législation et les règlements et grâce à un certain nombre d'activités promotionnelles.

(b) la promotion des régimes de pension devrait faire partie des fonctions du ministère du Travail et du Développement de la main-d'œuvre, c'est-à-dire séparée du bureau du surintendant des régimes de retraite.

(c) Le service de promotion devrait posséder le mandat suivant :

(a) Promouvoir un régime provincial.

(b) Inciter les employés à créer des comités consultatifs.

(c) Offrir du matériel et des programmes de formation aux comités consultatifs.

30. Création et administration d'un régime provincial :

- (a) La Nouvelle-Écosse devrait soutenir la mise en place de régimes accessibles à l'ensemble des employeurs de la province, administrés par une agence indépendante.
- (b) Les travailleurs indépendants devraient être autorisés à participer au régime provincial. De la même façon, les employés des employeurs qui n'offrent pas de régime de retraite devraient avoir le droit de participer.
- (c) Le régime provincial devrait permettre à ces derniers de transférer la valeur de rachat de leur régime vers le nouveau régime provincial. Cette option profiterait également aux employés dont les employeurs ont abandonné leur régime ou ne permettent pas aux nouveaux employés d'y participer.
- (d) La participation au régime provincial ne serait pas obligatoire, mais les employeurs ayant au moins 50 employés, autres que les employeurs possédant actuellement un régime de retraite, devraient eux-mêmes prendre la décision d'y participer ou pas.
- (e) Les types de régimes autorisés en vertu du régime provincial seraient les suivants : régime à prestations cibles et régimes à cotisations déterminées pour tous les employeurs, peu importe le nombre d'employés. Les travailleurs indépendants intéressés pourraient participer à un régime à cotisations déterminées.
- (f) Des prestations et des types de financement particuliers pourraient être proposés à des groupes d'employeurs semblables, comme des municipalités ou des entreprises du domaine de la technologie de l'information. Cet aspect ne serait pas obligatoire.
- (g) Si selon le surintendant un régime était mal administré, celui-ci devrait être autorisé à transférer l'actif et sa gestion à un des régimes offerts en vertu du régime provincial.
- (h) Le régime provincial constituerait une destination possible pour les accumulations « orphelines » des régimes en liquidation.
- (i) L'agence provinciale serait chargée de l'administration et des placements, sans pour cela être responsable des risques de financement ou des coûts administratifs ou de ceux liés à la gestion des placements. Ce régime serait assujéti aux dispositions de la loi sur les prestations de retraite (*Pension Benefits Act*).

Annexes

Annexe A: Définitions

Participant actif – Personne qui cotise à un fonds de pension ou pour laquelle un répondant cotise.

Personne rattachée – Termes définis au paragraphe 8500(3) des règlements de l'impôt sur le revenu. Personne qui répond à au moins une des conditions suivantes :

- possède, directement ou indirectement, au moins 10 % des actions émises de n'importe quelle catégorie du capital-actions d'un employeur ou de n'importe quelle autre société liée à l'employeur;
- n'entretient pas de liens privilégiés avec l'employeur;
- fait partie des actionnaires de l'employeur en vertu du paragraphe (d) de la définition des termes " actionnaire déterminé " du paragraphe (1) de l'article 248 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Exonération de cotisations – Période pendant laquelle les cotisations à un régime de retraite sont interrompues. Dans la plupart des cas, il s'agit de problèmes de surcapitalisation.¹⁹

Ancien participant – Personne qui a cessé son emploi et qui a droit à des prestations de retraite différées.

Régime à prestations déterminées – Régime pour lequel la pension est établie selon un calcul précis, basé en général sur les revenus et les années de participation.²⁰

Régime à cotisations déterminées – Régime en vertu duquel la pension dépend du niveau des cotisations accumulées grâce à des revenus de placements.

Financement selon une approche de continuité – Type de financement tenant compte de l'hypothèse qu'un régime de pension se poursuit de façon indéfinie.²¹

Prestations acquises – Accord de prestations de préretraite améliorées à des participants à un régime de pension dont l'âge et les années de service totalisent au moins 55 années à la date de la liquidation partielle ou intégrale du régime, si ce régime prévoyait des prestations de préretraite subventionnées.

Régime de retraite conjoint – Régime pour lequel le répondant et les participants prennent ensemble les décisions se rapportant aux divers aspects du régime, comme la modification ou les niveaux de cotisations.

Participants – Participants actifs, anciens participants et participants à la retraite.

Cotisations nettes – Cotisations réduites en raison de retraits.

Liquidation partielle – Liquidation d'une partie d'un régime de retraite et distribution de l'actif correspondant à cette partie.

Participant à la retraite – Personne qui a cessé ses activités professionnelles et qui reçoit des prestations de retraite. Il peut également s'agir d'un ayant droit recevant des prestations.

Financement de solvabilité – Évaluation permettant de vérifier si un régime possède suffisamment d'actifs pour couvrir tous les passifs si celui-ci devait être liquidé.

Régime interentreprises spécifique – Régime de retraite mis en place et maintenu pour des travailleurs possédant au moins deux employeurs qui cotisent, ou au nom desquels des cotisations sont faites, en vertu d'une entente, d'une loi ou d'un arrêté municipal. Les employeurs ne sont pas affiliés les uns aux autres.²²

Répondant – Entité qui établit un régime de retraite et qui y cotise.

Excédent – Un excédent se produit quand les actifs d'un régime de pension à prestations déterminées sont supérieurs à ses passifs.

Régime à prestations cibles – Régime pour lequel le répondant prévoit des prestations et le financement nécessaire. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, les cotisations ou les prestations doivent être modifiées.

Acquisition des droits à la retraite – Fait pour un participant à un régime de retraite de remplir les conditions lui donnant droit de recevoir des prestations de pension.²³

Liquidation – Cessation d'un régime de retraite et distribution de son actif dans le but d'offrir des prestations.

Annexe B : Exigences en matière de financement minimal

Normes en matière de financement minimal pour les régimes de retraite à prestations déterminées

Les pages suivantes proposent un certain nombre de normes en matière de financement minimal pour les régimes de retraite à prestations déterminées.

1. Application

a. La première description de la norme relative au financement minimal se trouve dans les régimes à prestations déterminées. Les modifications se rapportant aux régimes à prestations cibles et aux autres régimes à prestations sont indiquées dans les parties 8 et 9. Cette proposition ne vise pas à exclure la mise en place de politiques de financement ayant pour résultat l'accumulation d'actifs ou encore l'établissement de taux de cotisation supérieurs aux minimums prescrits. La norme relative au financement minimal représente un ensemble des coûts des services rendus au cours de l'exercice pour le financement minimal ainsi que de l'amortissement des déficits, moins les déductions correspondant à l'amortissement des excédents.

b. Les normes en question ciblent les principes suivants :

1) Les « prestations minimales financées » correspondent à celles qui se sont accumulées jusqu'à la date de l'évaluation (c.-à-d. la date de l'évaluation actuarielle).

2) Les prestations constituées sont normalement nommées unités, lesquelles se sont accumulées (ou « constituées ») sur une certaine période de temps, plus les avantages complémentaires pouvant être rattachés à la retraite de base. Ces avantages comprennent des subventions pour retraite anticipée (par exemple la possibilité de prendre sa retraite avant l'âge normal de la retraite), soit aucune réduction des prestations constituées (si certains critères sont remplis), soit des prestations au survivant, des prestations consécutives au décès, et une indexation à la retraite.

2. Méthode

a. La méthode de répartition des cotisations est celle correspondant aux prestations acquises.

b. Le « coût des services rendus au cours de l'exercice pour financement minimal » sera calculé selon la méthode et les hypothèses décrites dans le présent document.

c. La détermination des provisions techniques devrait être basée sur la valeur des prestations constituées à la date de l'évaluation.

d. Les coûts des services rendus au cours de l'exercice pour le financement minimal seront calculés en tant que pourcentage de la masse salariale couverte nécessaire au financement des prestations versées pendant les douze mois suivant la date d'évaluation.

e. Tous les avantages complémentaires, y compris une indexation à la retraite et des subventions pour retraite anticipée, doivent être intégrés au calcul du passif. Les subventions de retraite anticipée devraient être prises en compte seulement pour les participants dont la situation répondait aux exigences d'admissibilité à la date de l'évaluation.

3. Hypothèses

a. Taux d'actualisation

Les taux d'actualisation seront (à la fois pour les régimes indexés et non indexés) :

- 1) Les taux déterminés conformément à la note éducative de l'Institut canadien des actuaires (ICA), en vigueur à la date d'évaluation,
- 2) plus
 - a) 0,6% pour les membres qui ne sont pas encore à la retraite, jusqu'à la date normale de la retraite, et 0,3 % par la suite
 - b) 0,3% pour les retraités

b. Mortalité

Selon les normes de l'ICA susmentionnées.

c. Cessations d'emploi

Aucune

d. Retraite

Échelle de décrets basée sur le régime, en supposant que pas moins de 50 % des personnes qui profitent de subventions de retraite prennent leur retraite à la date la plus coûteuse. Il devrait être présumé que les participants ayant atteint l'âge et le nombre d'années de services nécessaires pour recevoir des prestations de retraite anticipée subventionnées prennent leur retraite immédiatement après la date d'évaluation.

e. Inflation et IPC

Inflation future : moyenne de 2 %

f. Autre

Les autres hypothèses se rapportant au respect des normes de l'ACA sont indiquées plus haut. Sans orientation précise, l'actuaire devrait toujours effectuer une estimation modérément conservatrice.

Ces hypothèses visent à créer une base modérément conservatrice. Elles devraient être fixées à l'aide de règlements (et non de lois) et devraient de plus être régulièrement revues avec des actuaires.

4. Évaluation de l'actif

a. Tous les actifs doivent être évalués en fonction de la valeur du marché, sinon, en fonction de méthodes raisonnables.

b. Si une évaluation révèle l'augmentation d'un déficit ou d'un excédent, seul l'excédent devrait être amorti sur un nouveau calendrier de dix ans. Si une évaluation révèle la réduction d'un excédent ou d'un déficit, le montant du calendrier existant devrait être proportionnellement réduit, mais la durée retenue. Si l'évaluation montre que le plan qui avait été en déficit est maintenant en excédent (ou vice versa), les amortissements préexistants devraient être abandonnés.

5. Résultats

a. Actifs > Passifs x 1,05

Financement minimal = coût des services rendus au cours de l'exercice pour financement minimal moins le montant qui amortira l'intégralité de l'excédent (avec intérêts) sur dix ans.

b. Passifs x 1,05 > Actifs > Passifs x 0,95

Financement minimal = coût des services rendus au cours de l'exercice pour financement minimal

c. Actifs < Passifs x 0,95

Financement minimal = coût des services rendus au cours de l'exercice pour financement minimal plus le montant qui amortira l'intégralité du déficit (avec intérêts) sur dix ans.

Commentaires sur les résultats:

Dans certaines circonstances (par exemple, si les employés cotisent à l'amortissement du déficit), le début du nouvel amortissement requis peut être retardé pendant un an au maximum à partir de la date d'évaluation. En l'occurrence, le facteur d'amortissement devient le montant à amortir sur neuf ans.

Si l'excédent est supérieur à la valeur correspondant à dix années de cotisations et donc potentiellement supérieur au maximum, selon la Loi de l'impôt sur le revenu, la partie excédentaire doit être distribuée ou utilisée pour améliorer les prestations. L'administrateur peut choisir, mais :

1) l'employeur doit toujours avoir été responsable d'au moins la moitié des cotisations effectuées au cours des dix dernières années, nettes de tout remboursement;

2) les participants doivent recevoir, en espèces ou sous forme d'une amélioration des cotisations, un montant correspondant au moins aux cotisations nettes effectuées au cours des dix dernières années.

6. Sources de financement / influence des politiques de financement

Dans les années récentes, la capitalisation de solvabilité a envahi les politiques de financement qui étaient basées sur la notion traditionnelle de provisionnement sur une base de continuité. Cela n'a cependant pas toujours été le cas, et la norme de financement minimal proposée n'exclut en rien l'élaboration de politiques de financement qui résultent en une accumulation d'actifs plus élevés que les minimums nécessaires. De fait, même si le contexte actuel nous force en quelque sorte à revenir constamment sur le fait que le financement minimal constitue la seule vraie exigence, cela n'est pas le cas pour de nombreux régimes, soit parce que les taux d'intérêt augmentent, soit parce que les actifs s'accumulent plus rapidement que la croissance des passifs, ou encore les deux, c'est-à-dire le contraire de ce qui s'est produit au cours des dernières 15-20 années.

Les employeurs devraient cotiser, de façon globale, au moins la moitié du coût des services rendus au cours de l'exercice pour financement minimal. Par conséquent, au moment d'amortir les excédents, les employeurs ne pourraient pas prendre une partie des prestations; ces derniers finiraient donc par payer moins de la moitié des cotisations totales au cours des dix dernières années.

7. Autres éléments se rapportant au financement

a. Cessations d'emploi

La norme relative au financement minimal propose les éléments suivants pour les personnes dont le régime à prestations déterminées cesse :

- Dans les cas où la valeur capitalisée est versée, cette valeur devrait être calculée conformément à la norme d'évaluation décrite dans le présent document.
- Les personnes concernées devraient recevoir la pleine valeur capitalisée, quel que soit le taux de financement du régime; **cependant**, des « compléments salariaux » devraient être financés avant l'évaluation suivante, et non être considérés comme faisant partie d'un déficit et donc devant être amortis. Le « complément salarial » correspond à la différence entre la pleine valeur capitalisée et la valeur capitalisée multipliée par le coefficient de capitalisation du régime (donc, par exemple, si un régime avec un coefficient de capitalisation de 90% permettait de verser à un participant une valeur capitalisée de 100 000 \$, l'employeur serait alors obligé - à moins que le régime en question ne soit financé conjointement - de mettre 10 000 \$ dans le régime avant l'évaluation suivante, et avant la détermination d'un excédent ou d'un déficit. Cela diffère donc de la législation actuelle, laquelle, pour notre exemple, exige le paiement de la différence sur une période maximale de 5 ans. Cette exigence peut être ignorée si les paiements globaux correspondant à une année sont inférieurs à 1 % du passif.
- Actuellement, les participants qui cessent leur emploi plus de 10 ans avant la date de retraite normale de leur régime peuvent avoir droit à une pension différée. Le comité de révision ne propose pas de modifier ce droit.
- Actuellement, les participants qui cessent leur emploi dans les 10 années qui précèdent la date normale de leur retraite peuvent être contraints, en vertu de leur régime, de toucher une retraite (c.-à-d. sans l'option de la valeur capitalisée). Le comité de révision ne propose aucune modification.

b. Liquidation partielle

En proposant le paiement de l'intégralité de la valeur capitalisée au moment où une personne cesse son emploi, associé à un financement minimal tenant compte de l'ensemble des prestations, y compris des avantages complémentaires, et en permettant à la personne concernée de participer à une période d'exonération de cotisations, le besoin actuel de liquidation partielle n'existerait pas.

c. Liquidation totale

Les participants qui ne reçoivent pas de prestations ont droit à la valeur capitalisée telle qu'elle est décrite dans le présent document. Les participants qui reçoivent des prestations ont droit aux montants calculés en fonction d'une inflation hypothétique de 2 % et conformément aux recommandations de l'ICA pour les valeurs de transfert à la liquidation.

Les employeurs continueront à être responsables du financement des déficits à la liquidation d'un régime. Si un employeur est en faillite, la réduction des prestations sera proportionnelle pour tous les participants.

8. Financement des régimes à prestations cibles

Pour les régimes où les prestations et les cotisations sont ajustables, le régime doit, après qu'une évaluation a montré que le niveau de financement était inférieur à 95%, ajuster les prestations à un niveau ne dépassant pas celui pouvant être couvert par les actifs existants plus toutes les cotisations futures d'un participant existant, en utilisant la même méthode que celle décrite ci-dessus. Les prestations peuvent seulement être améliorées quand il y a une marge de sécurité d'au moins 10%, c'est à dire que les prestations peuvent être couvertes par 90 % des actifs et des futures cotisations.

9. Financement des autres régimes à prestations

En ce qui concerne les régimes possédant à la fois des prestations déterminées garanties et des prestations cibles plus élevées, lesquelles ont été communiquées aux participants, les règles de financement des régimes à prestations déterminées s'appliquent aux prestations déterminées. En outre, les prestations cibles qui ont été communiquées aux membres ne peuvent pas être supérieures au niveau pouvant être couvert par les actifs existants ainsi que les futures cotisations.

Annexe C: Règles de transition

(1) Réagir aux pertes du marché en 2008

Pour de nombreux régimes, les nouvelles règles constitueront un allègement des exigences de financement minimal par rapport aux normes de solvabilité en vigueur actuellement—à la fois parce que les hypothèses sont moins onéreuses et parce que l'amortissement des déficits passe de cinq à dix ans.

De nombreux régimes vont se retrouver dans des situations difficiles en raison des pertes subies en 2008 au sein du marché. Cependant, il existe de nombreux outils qui permettront aux répondants concernés de prolonger leur temps de réaction. Selon les lois actuellement en vigueur, les régimes en question peuvent subir une évaluation non prévue, disons en juin 2008, auquel cas la première évaluation effectuée dans le cadre des nouvelles règles aurait seulement lieu au milieu de l'année 2011. Si les marchés ne se sont pas rétablis d'ici à 2011, il faudra alors impérativement agir sur les déficits; toute intervention dans ce sens pourrait se poursuivre jusqu'en 2021. Cette période de dix ans est conforme à celle que les autres provinces accordent pour faire face aux circonstances actuelles. Nous recommandons que les nouvelles règles doivent entrer en vigueur pas avant le début de l'année 2010; dans le contexte actuel cependant, nous ne recommandons aucun autre allègement des obligations en matière de financement.

(2) Transitions pour les nouvelles exigences

Même si les nouvelles règles permettront d'aider la plupart des régimes, celles-ci imposeront toutefois des exigences supplémentaires dans deux cas précis.

(A) En vertu des règles actuelles, les municipalités sont autorisées à reporter jusqu'en 2016 toute intervention liée à des déficits de solvabilité allant jusqu'à 15 % du passif, même si rendues à cette date, elles devront amortir la partie reportée sur les cinq années suivantes.

Nous recommandons que les municipalités soient autorisées, pour calculer les amortissements de déficit aux dates d'évaluation comprises entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2016, à utiliser le montant suivant le moins élevé :

(1) l'amortissement du déficit déterminé selon les règles applicables décrites dans le présent document;

(2) le montant nécessaire à l'amortissement sur cinq ans des déficits de solvabilité (calculés suivant les normes de l'ICA) supérieurs à 15 % du passif, plus le montant nécessaire à l'amortissement sur 15 ans des déficits de solvabilité (calculés suivant les normes de l'ICA) allant jusqu'à 15 % du passif.

(B) Les règles actuelles ont permis aux répondants de régimes d'ignorer le coût des engagements liés à l'indexation sur le coût de la vie dans leurs évaluations de solvabilité. Les règles recommandées exigent que tous les engagements soient respectés.

Pour tous les régimes qui, en date du 31 décembre 2008, possèdent un engagement lié à l'indexation sur le coût de la vie, nous recommandons que :

(1) pour toute évaluation effectuée en vertu des nouvelles règles avant le 31 décembre 2012 et les évaluations faites pendant les 24 mois suivants, que le régime soit autorisé, pour pouvoir déterminer le déficit, à utiliser la moitié du déficit excédentaire imputable seulement à l'engagement lié à l'indexation sur le coût de la vie;

(2) pour toute évaluation ultérieure, le coût intégral de l'engagement lié à l'indexation sur le coût de la vie soit pris en compte.

(C) Il est important de répéter qu'il s'agit là seulement d'exigences **minimales**. Les régimes qui diffèrent à la date la plus éloignée possible les exigences de financement supplémentaires devront faire face à des difficultés accrues.

Annexe D : Exemples de règles de financement de solvabilité pour les universités, les municipalités et les régimes interentreprises

Voici quelques exemples illustrant la façon dont certaines provinces traitent les questions de financement de solvabilités pour les universités, les municipalités et les régimes interentreprises :

- En Ontario, ces entités sont toutes assujetties aux règles de solvabilité de la *Loi sur les régimes de retraite*, avec cependant une exception. Les régimes de retraite interentreprises ontariens déterminés sont exempts du financement de solvabilité mais doivent amortir les déficits de financement à long terme sur une période de 12 ans.

La Commission d'experts en régimes de retraite a recommandé qu'il y ait différentes règles de financement pour les différents types de régimes. Les régimes à employeur unique devraient continuer à subir des évaluations à long terme et des évaluations de solvabilité. Les régimes possédant un ratio d'au moins 95 % seraient autorisés à effectuer un amortissement sur une période de huit ans. Les régimes possédant des ratios inférieurs à 95 % devraient effectuer un amortissement sur cinq ans. Les régimes de retraite interentreprises déterminés, les régimes de retraite conjoints ainsi que le nouveau régime de retraite conjoint cible seraient seulement tenus de subir des évaluations à long terme. Ces régimes seraient exempts de la solvabilité mais devraient effectuer une évaluation de solvabilité à des fins d'information.

- Au Manitoba, les municipalités et les régimes de pension interentreprises sont soumis à des règlements de financement de solvabilité; cependant, les universités, quoique soumises à des exigences en matière d'avis, sont exemptes des paiements de financement de solvabilité de façon permanente.

- En Alberta, bien que les universités et les municipalités soient tenues de divulguer leur solvabilité, celles-ci ne sont pas soumises au financement de solvabilité, et l'exemption dépend de la garantie des employeurs à pouvoir payer tout déficit de solvabilité à la liquidation des régimes.

Le Alberta / British Columbia Pension Review recommande qu'à l'exception du nouveau régime de retraite cible à cotisations déterminées, tous les régimes doivent subir des évaluations à long terme et des évaluations de solvabilité. Les régimes de retraite cible à cotisations déterminées devraient subir une nouvelle évaluation à long terme en tant que norme minimale. L'amortissement des déficits de solvabilité serait effectué sur cinq ans, mais les régimes pourraient utiliser des lettres de crédit ou l'actif d'un fonds de sécurité pour combler les déficits.

- En Colombie-Britannique, il existe 4 régimes publics, dont un régime de retraite municipal, auquel toutes les municipalités appartiennent, ainsi qu'un College Plan pour les enseignants des collèges mais pas ceux des universités. Les modalités de ces régimes sont déterminées par un comité mixte ou des fiduciaires. En vertu de la tutelle, les employeurs et les employés partagent de façon égale le financement du régime, à la fois pour le service actuel et le passif non financé, ainsi que pour tout excédent pouvant se produire. En ce qui concerne les collèges, si les enseignants possèdent un régime à prestations déterminées autre que le College Plan, ces derniers sont soumis aux règles de financement s'appliquant à tout régime à employeur unique. Les régimes patronnés par des universités ainsi que les régimes à prestations déterminées interentreprises sont

soumis aux mêmes règles de financement que n'importe quel autre régime à prestations déterminées de la province. Aucune exception n'est prévue par la loi.

Veillez vous reporter au paragraphe sur l'Alberta, lequel contient les recommandations du Alberta / British Columbia Pension Review.

- En Saskatchewan, conformément à la Pension Benefits Act, les régimes de pension des universités et des municipalités, ainsi que les régimes interentreprises, sont soumis aux mêmes règles de financement que les régimes à employeur unique, sans aucune exception.
- Au Nouveau-Brunswick, les régimes de pension des universités et des municipalités, ainsi que les régimes interentreprises, sont soumis aux mêmes règles de financement de solvabilité que les régimes à employeur unique, à moins que les exceptions prévues par la loi ne s'appliquent. Les administrateurs des régimes de pension des universités et des municipalités peuvent faire une demande d'exemption de financement de solvabilité. Les régimes interentreprises, comme n'importe quel autre régime de pension au N.-B., peuvent faire une demande de prolongement de la période de liquidation des déficits de solvabilité auprès du surintendant avant le 31 décembre 2018.

Comité de révision des pensions

Bill Black

M. Black a pris sa retraite en 2004 après avoir été pendant neuf ans président de La Maritime, compagnie pour laquelle il a d'ailleurs travaillé pendant 34 ans. M. Black a également été président de la Halifax Chamber of Commerce et a fait partie du conseil du Centre de santé IWK pendant neuf ans, notamment à titre de président pendant deux ans.

Sous la direction de M. Black, La Maritime a prouvé qu'elle était pleinement engagée à l'égard de ses employés. Celle-ci s'est en effet fait connaître grâce aux relations fortes qu'elle entretient avec ces derniers; elle a d'ailleurs figuré chaque année sur la liste des 50 meilleurs employeurs au Canada.

M. Black fait actuellement partie d'un certain nombre d'organisations. Il fait notamment partie du conseil d'administration de Symphony Nova Scotia, du Canadian Centre for Ethics in Public Affairs, de l'Université Dalhousie, du Shaw Group, de la compagnie d'assurance Standard Life du Canada, de Nova Scotia Business Inc., ainsi que de la Banque du Canada (premier directeur).

Né à Halifax, M. Black est diplômé de l'Université Dalhousie. Il possède un baccalauréat ès arts et ès sciences (1970); il a de plus effectué une formation d'actuaire en 1974.

Ronald Pink, c.r.

Associé fondateur du cabinet Pink Larkin, à Halifax, M. Pink a travaillé dans le domaine du droit pendant plus de 30 ans. Il a représenté, pendant cette période, de nombreuses affaires appartenant au droit du travail ainsi qu'aux régimes de retraite.

M. Pink a récemment été consacré l'un des meilleurs avocats au Canada en ce qui concerne le droit du travail et les avantages sociaux. M. Pink fait partie de l'Association du Barreau canadien, et notamment du bureau de la Nouvelle-Écosse. Il donne de plus régulièrement des conférences et collabore avec les barreaux d'autres pays, notamment en Europe de l'Est et en Afrique.

M. Pink a également été président du Comité de formation juridique permanente de l'Association du Barreau canadien ainsi que de la Continuing Legal Education Society of Nova Scotia; il est de plus vice-président fondateur de l'Association canadienne des avocats du mouvement syndical. M. Pink est également directeur de L'Association d'assurances du Barreau canadien et directeur de Investir dans l'enfance. Il a été nommé, en 2008, membre du Litigation Counsel of America ainsi que président du Comité consultatif de l'Association des joueurs de la Ligue nationale de hockey.

En 1970, M. Pink a obtenu un baccalauréat ès arts à l'Université Acadia. Il a également obtenu, en 1973, un baccalauréat en droit à l'Université Dalhousie, ainsi qu'une maîtrise en droit à l'Université de London en 1974. Il a été nommé conseil de la reine en 1991, et membre de la American Trial Lawyers' Association, en 2006.

Dick Crawford

M. Crawford a pris sa retraite en 1995 après avoir passé 13 années à La Maritime, notamment en tant que président entre 1982 et 2004; il a également été président du conseil d'administration de 1997 à 2004. Il a en outre été directeur de la Halifax International Airport Authority de 1997 à 2000.

M. Crawford a été membre du Conseil des gouverneurs et président du Comité des investissements de l'Université Dalhousie. Il a de plus été président de l'Institut canadien des actuaires. M. Crawford a obtenu, en 1956, un baccalauréat ès arts avec mention (spécialisation mathématiques) à l'Université de Toronto; il a effectué une formation d'actuaire en 1965.