



**ACPM | ACARR**

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

Le 8 sept 2014

# Rapport complémentaire de l'ACARR sur les régimes à prestations cibles



## PERSONNE-RESSOURCE À L'ACARR

**M. Bryan Hocking**

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255 Bay Street, bureau 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416 964-1260, poste 225

Télé. : 416 964-0567

[bryan.hocking@acpm.com](mailto:bryan.hocking@acpm.com)

[www.acpm-acarr.com](http://www.acpm-acarr.com)

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	3
INTRODUCTION.....	4
SOMMAIRE.....	4
ÉVOLUTION DE LA SITUATION DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT SUR LES RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES (RPC) DE L'ACARR .....	6
RECOMMANDATIONS DE L'ACARR POUR CONVERTIR LES RÉGIMES PD EN RPC.....	6
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	13
ANNEXE A – SOMMAIRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES .....	15
SOURCES CONSULTÉES.....	22

## **AVANT-PROPOS**

### **L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE (ACARR)**

L'ACARR est un organisme national sans but lucratif, formé de membres bénévoles, qui agit à titre de porte-parole informé des promoteurs et administrateurs de régimes de retraite au Canada, ainsi que de leurs fournisseurs de services connexes, afin de militer en faveur d'une amélioration du système de revenu de retraite au Canada. Nos membres représentent au-delà de 400 régimes de retraite comptant plus de trois millions de participants et totalisant des actifs sous gestion de plus de 330 milliards de dollars.

L'ACARR se fonde sur les principes suivants dans l'élaboration de ses politiques visant à appuyer l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada :

#### ***La diversification grâce à des options volontaires/obligatoires et publiques/privées***

Le système de revenu de retraite du Canada devrait comprendre un amalgame approprié de composantes du troisième pilier, à caractère volontaire, et de composantes des premier et deuxième piliers, à caractère obligatoire.

#### ***Une couverture provenant du troisième pilier***

En matière de revenu de retraite, on devrait favoriser une couverture provenant du troisième pilier, qui jouerait un rôle important et continu au sein du système de revenu de retraite du Canada.

#### ***Un revenu suffisant, offrant la sécurité***

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient, ensemble, permettre aux Canadiens de bénéficier d'un revenu de retraite suffisant, leur offrant la sécurité.

#### ***L'abordabilité***

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient être abordables, tant pour les employeurs que pour les employés.

#### ***L'innovation dans la conception des régimes***

Le système de revenu de retraite du Canada devrait favoriser la conception de régimes du troisième pilier et permettre l'innovation à cet égard.

#### ***L'adaptabilité***

Le système de revenu de retraite du Canada devrait être en mesure d'évoluer en fonction des circonstances, sans que d'importantes modifications législatives soient nécessaires.

#### ***L'harmonisation***

Les lois et les règlements sur les régimes de retraite du Canada devraient être harmonisés.

## I. INTRODUCTION

En mars 2012, l'ACARR a publié un exposé de position sur les régimes à prestations cibles (« **RPC** »)<sup>1</sup>. Dans ce document, l'ACARR recommandait les RPC en tant que solution de rechange fiable aux régimes de retraite à prestations déterminées (« **PD** ») et à cotisations déterminées (« **CD** ») traditionnels, et exhortait les gouvernements fédéral et provinciaux à prendre les mesures nécessaires pour modifier les régimes de retraite et la législation fiscale afin d'élargir l'accessibilité aux RPC.

Le but du présent Rapport complémentaire sur les RPC (le « **Rapport complémentaire sur les RPC** ») est de fournir un cadre qui facilitera la conversion des régimes PD et CD du secteur privé<sup>2</sup> en RPC, car nous considérons que des règles de conversion équilibrées et gérables constituent un élément clé de la croissance des RPC au Canada. Dans un souci d'accroissement de la souplesse, nous présentons ici des options comportant un plus large éventail de modèles de conversion possibles que ne le faisait le Rapport original de l'ACARR sur les RPC.

De plus, le présent Rapport complémentaire sur les RPC passe en revue plusieurs développements en lien avec les RPC et qui sont survenus depuis la publication du rapport original, notamment l'adoption de lois régissant les RPC dans différentes provinces, ainsi que le modèle à risques partagés, type de RPC mis en œuvre au Nouveau-Brunswick<sup>3</sup>.

## II. SOMMAIRE

Aux gouvernements et aux décideurs qui envisagent l'application de règles destinées à faciliter la conversion de régimes PD en RPC, l'ACARR fait les recommandations suivantes :

- les règles de conversion doivent être équilibrées, gérables et souples;
- les régimes doivent être autorisés à convertir des prestations accumulées pour services passés;
- les règles devraient permettre les conversions moyennant le consentement des bénéficiaires des régimes touchés;
- les conversions sans le consentement des bénéficiaires touchés ne devraient être autorisées<sup>4</sup> qu'à condition que des exigences strictes sur la gestion des risques soient imposées, comme la méthode d'évaluation stochastique utilisée pour les régimes à risques partagés du Nouveau-Brunswick, ayant un seuil de capitalisation intégrale très élevé (97,5 %);

---

<sup>1</sup> ACARR, *Rapport sur les régimes à prestations cibles de l'ACARR* (« **Rapport de l'ACARR sur les RPC** »), accessible en ligne, à [www.acpm-acarr.com](http://www.acpm-acarr.com).

<sup>2</sup> Nous constatons que les RPC, en tout ou en partie, ont été mis en œuvre ou sont envisagés, à l'égard des régimes de retraite du secteur public au Nouveau-Brunswick, en Alberta, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve.

<sup>3</sup> Le 24 avril 2014, le gouvernement fédéral a publié un document de consultation sur un cadre potentiel destiné aux régimes à prestations cibles, intitulé *Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles* (accessible en ligne, à <http://www.fin.gc.ca/activty/consult/pic-impiccfra.asp>). Le contenu de ce document de consultation, examiné en détail dans un mémoire distinct adressé au gouvernement par l'ACARR le 27 juin 2014, n'est pas abordé dans le présent Rapport complémentaire sur les RPC.

<sup>4</sup> Sous réserve de toute restriction imposée par la législation du travail applicable.

- les législateurs et les décideurs devraient consulter l'Institut canadien des actuaires (l'« ICA ») afin d'élaborer de solides normes de pratique en matière de modélisation stochastique des évaluations actuarielles des RPC et d'assurer l'uniformité et l'harmonisation de ces normes dans tous les territoires de compétence où les RPC sont mis en œuvre;
- les règles autorisant la conversion, avec le consentement des bénéficiaires touchés, devraient être fondées sur la norme du tiers de participants touchés manifestant leur objection. Il existe des précédents à cette approche, dans les règles applicables au partage des excédents et à l'allègement du déficit de solvabilité. Exiger que la totalité des participants et des retraités, ou un autre pourcentage positif, consente à une conversion serait très difficile à obtenir, ce qui rendrait impossible de mettre en œuvre la plupart, sinon toutes les conversions;
- les conversions partielles devraient également être autorisées, dans les cas où seulement certaines prestations prévues au régime PD sont converties en prestations cibles. Même si les prestations PD de base seraient protégées, maintenues et financées aux termes de ce modèle, certaines portions des prestations PD facultatives pourraient être converties en prestations cibles. Une variante de cette conversion partielle consisterait à autoriser la conversion uniquement pour certains groupes de bénéficiaires du régime, mais pas pour d'autres (p. ex. l'autoriser pour les participants actifs, mais pas pour les retraités);
- et finalement, la capitalisation intégrale du déficit d'un régime PD devrait être exigée dans les cas où un RPC converti est liquidé cinq ans après sa conversion de régime PD en un RPC. L'objectif d'une telle règle serait de dissuader les parties de convertir un régime PD principalement (ou en partie) pour éviter de capitaliser un déficit de solvabilité. Cette capitalisation intégrale devrait être fondée sur le déficit de solvabilité qui existait à la date de conversion, le calcul étant effectué comme si le régime PD avait été liquidé à la date de conversion<sup>5</sup>.

Nous recommandons également que la conversion de régimes PD en RPC soit autorisée et appuyée par la législation.

L'ACARR réitère ceci :

- 1) le RPC est un modèle de régime de retraite novateur et viable, qui présente de fortes probabilités de procurer un revenu de pension approprié aux participants;
- 2) le RPC privilégie les objectifs de viabilité, de couverture et de caractère suffisant;

---

<sup>5</sup> Voici quelques variantes possibles de cette exigence :

- a) augmenter le montant du déficit, assorti des intérêts, entre la date de la conversion et la date de la liquidation;
- b) réduire ce déficit au moyen de la portion de la cotisation de l'employeur qui a servi à établir une marge pour écarts défavorables entre la date de la conversion et la date de la liquidation;
- c) réduire ce déficit graduellement au cours de la période de transition de cinq ans;
- d) imposer des mesures de sécurité temporaires comme une fiducie réputée ou des lettres de crédit au cours de cette période de cinq ans, afin de couvrir les cotisations d'équilibre qui auraient été requises autrement.

3) les gouvernements fédéral et provinciaux devraient agir rapidement pour :

- édicter des règlements visant l'application des lois relatives au RPC, dans les cas où elles sont déjà en vigueur;
- adopter des lois sur les RPC, là où il n'y en a pas qui sont en vigueur;
- mettre en œuvre des règles permettant la conversion de régimes PD et CD traditionnels en RPC, pour les services passés et futurs.

### **III. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT SUR LES RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES (RPC) DE L'ACARR**

Nous avons joint à ce rapport, en tant qu'annexe A, un résumé de l'évolution de la situation au chapitre des lois et des politiques relatifs aux RPC depuis que l'ACARR a publié son premier exposé de position sur les RPC, en mars 2012. Le fait nouveau le plus important est l'adoption d'une loi visant l'application d'un cadre à un régime à risques partagés au Nouveau-Brunswick. Bien que l'ACARR n'avalise pas le modèle du Nouveau-Brunswick comme étant le seul modèle possible, nous l'examinerons en détail aux fins du présent rapport, car il s'agit actuellement du seul modèle de conversion de régime PD en RPC entièrement rétroactif reposant sur une loi adoptée au Canada à ce jour.

### **IV. RECOMMANDATIONS DE L'ACARR POUR CONVERTIR LES RÉGIMES PD EN RPC**

#### ***Les arguments en faveur de la conversion***

En 1976, 37 % des travailleurs canadiens participaient à un régime PD, mais les problèmes relatifs à la viabilité des régimes PD ont réduit cette participation à 25 % en 2012<sup>6</sup>. De plus, le pourcentage de salariés canadiens participant à des régimes PD a augmenté au cours de la même période, passant de 2 % à 6 %<sup>7</sup>. Par conséquent, il n'y a environ que le tiers des travailleurs qui sont couverts par un régime de retraite privé. La baisse de la protection en matière de pensions, et plus particulièrement par les régimes PD, est une tendance préoccupante.

Comme l'affirmait l'ACARR dans son premier rapport, les RPC constituent une solution viable au défi que doivent relever les promoteurs de régimes PD au plan de la capitalisation, et peuvent contrer la vague d'abandons de régimes PD traditionnels, qui offrent aux salariés la plus grande sécurité à la retraite. Dans ces conditions, les RPC ont le potentiel d'améliorer la protection et le caractère suffisant en matière de pensions.

Autoriser un régime à convertir les prestations accumulées est important pour les promoteurs dans certaines circonstances, particulièrement lorsque le régime éprouve des problèmes de capitalisation en raison de l'évolution de l'économie et d'autres conditions. Par exemple, la conversion de prestations accumulées pourrait être une solution plus équitable que de laisser les générations futures payer davantage et recevoir moins que les générations qui les ont précédées. Ces problèmes de capitalisation ont surgi dans bien des régimes, car la taille de l'effectif qui participe activement s'amenuise par rapport

---

<sup>6</sup> Statistique Canada, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/famil120a-fra.htm>; *Plan Sustainability: Alternatives Across Canada*, présentation de Randy Bauslaugh, Ian Edelist et Jana Steele à l'Association du Barreau de l'Ontario, le 7 février 2014.

<sup>7</sup> *Ibid.*

à la population grandissante de retraités. De plus, les gens vivent plus longtemps qu'il n'avait été prévu lorsque les régimes PD ont été créés. En deux mots, cela signifie que les pensions sont versées pendant une période plus longue, même si moins de participants actifs cotisent au régime. Si les changements à la conception des régimes, tels que la conversion des prestations accumulées, ne sont pas autorisés, les plus jeunes participants au régime pourraient avoir à assumer une part disproportionnée de responsabilité financière et de risque à l'égard des prestations, et, à moins que le promoteur ne soit disposé à assumer le risque de capitalisation, ils pourraient bien recevoir des pensions réduites à l'avenir.

Les décideurs auront à déterminer si les RPC devraient être autorisés uniquement dans l'avenir, ou si des changements aux prestations accumulées devraient être permis, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick. Étant donné les nombreux avantages que les RPC peuvent présenter pour le système de revenu de retraite canadien, l'ACARR recommande que les gouvernements agissent promptement, non seulement pour établir des règles autorisant les RPC, mais aussi des règles équilibrées et pratiques qui autoriseraient la conversion des prestations de régimes PD ou CD accumulées en un modèle de RPC.

### ***Options de conversion***

#### **1. RPC autorisés pour l'avenir uniquement – pas de conversion des prestations accumulées**

En l'absence de lois autorisant la conversion des prestations accumulées, l'approche des promoteurs qui veulent convertir des régimes PD en RPC ne peut être que de repartir à zéro avec un RPC dans l'avenir, tout en acceptant la responsabilité permanente de la capitalisation du régime PD. Les promoteurs qui veulent limiter leur exposition future au risque que présentent les régimes PD ont les options qui suivent à leur disposition (en plus du statu quo) :

- autoriser les participants au régime PD à continuer d'accumuler des prestations de pension, mais interdire l'accès au régime aux nouveaux employés;
- bloquer les prestations en vertu du régime PD, ne plus permettre l'accumulation d'autres années de service, et, peut-être, ne pas reconnaître les gains futurs ou supprimer les subventions de retraite anticipée (là où la loi le permet);
- liquider les régimes PD (cette option ne présente probablement pas autant d'attrait, car elle signifierait que le RPC partirait de zéro, avec aucun actif, et une base insuffisante pour couvrir les dépenses du régime)<sup>8</sup>.

Lorsque l'une des options susmentionnées a été mise en œuvre, l'expérience à ce jour a démontré que ce qui remplace le régime PD est soit (i) un régime de type CD, soit (ii) aucun régime de retraite. Si des mesures ne sont pas prises pour faciliter la conversion des services passés et des prestations accumulées, cela mènera à une diminution beaucoup plus forte des RPC que ce ne serait le cas autrement, et à un amoindrissement de la protection et du caractère adéquat du régime de retraite. C'est pourquoi l'ACARR ne recommande pas cette approche.

---

<sup>8</sup> Aon Hewitt, *Régimes à prestations cibles – L'avenir des régimes de retraite viables* (juin 2012), p. 17-18.

## 2. Conversion des prestations accumulées autorisée

À l'heure actuelle, le Nouveau-Brunswick est le seul territoire de compétence qui a adopté une loi autorisant expressément la conversion des prestations accumulées à grande échelle. Les promoteurs de certains régimes PD ont tenté de régler leur déficit en augmentant les taux de cotisation et en réduisant les prestations futures, essentiellement en diminuant les prestations accessoires, comme l'indexation des prestations acquises dans l'avenir, et dans d'autres cas, en supprimant les subventions de retraite anticipée. Mais cette approche signifie que les participants actuels au régime ne seront probablement pas en mesure d'obtenir des prestations équivalentes à celles des retraités actuels, du moins, pas au même coût. Bien que cela puisse rendre le régime PD viable, il peut en résulter que les participants actuels au régime paieront des taux de cotisation beaucoup plus élevés que ceux qu'ont payés les retraités actuels pendant leur vie active<sup>9</sup>.

Lorsqu'un régime PD n'est pas entièrement capitalisé, une solution possible, en matière de viabilité, serait d'adopter des lois autorisant la réduction des prestations accumulées par les participants actuels et passés au régime. Étant donné que les prestations acquises sont protégées, leur conversion en RPC n'est possible que par une action législative autorisant expressément cette conversion (avec ou sans le consentement des participants à cette conversion). Les options de conversion accessibles au moyen d'une action législative sont abordées plus bas.

### **a. Conversion par le promoteur du régime sans le consentement des bénéficiaires**

Comme nous l'avons vu plus haut, les prestations accumulées sont protégées par la loi. C'est pourquoi une loi particulière doit être adoptée pour autoriser la conversion des prestations acquises sans l'accord des bénéficiaires, sous réserve des restrictions des lois du travail applicables. C'est l'approche adoptée par le Nouveau-Brunswick. En se fondant sur une loi particulière autorisant la conversion, les promoteurs de régimes se protègent également contre les risques de litiges. Cependant, cette approche nécessite l'intervention du gouvernement.

Si une loi particulière est adoptée, elle devra régler la question de l'obligation du promoteur de financer les prestations acquises dans le cadre du régime PD original. Plus particulièrement, les promoteurs de régimes PD sont tenus par la loi de combler les insuffisances du régime, tant de façon continue qu'en cas de fin du régime. Dans un RPC (comme c'est actuellement le cas dans un Régime de retraite individuel Régime de retraite conjoint), l'obligation de combler les insuffisances sur une base permanente est partagée entre l'employeur et les employés. Les questions à poser aux législateurs sont celles-ci : comment la loi comblera-t-elle les insuffisances à l'égard des services passés accumulés en vertu d'un régime PD d'employeur, si les services passés sont transférés dans des RPC? Et qu'en est-il des insuffisances de fonds qui peuvent survenir à l'égard des services futurs? Les législateurs devront également prévoir la façon dont ce type de conversion s'effectuera dans les lieux de travail où les régimes sont négociés au moyen de conventions collectives. Dans de tels cas, il sera nécessaire d'obtenir l'assentiment du syndicat, en vertu des lois sur le travail et les contrats.

Si la loi autorise une conversion d'un régime PD en un RPC en ce qui concerne les prestations acquises, elle devrait préciser certaines règles sur la manière de gérer le nouveau risque de réduction des prestations pour les prestations qui étaient auparavant garanties par l'employeur. Dans les cas où une

---

<sup>9</sup> Canadian Institutional Investment Network, *2012 Canada's Pension Landscape Report: The Evolution of Risk*.



telle conversion est possible sans obtenir le consentement des bénéficiaires du régime (ou de leurs représentants syndicaux, le cas échéant), les règles sur la gestion des risques devraient être très strictes.

Le régime à risques partagés du Nouveau-Brunswick est un exemple de ce modèle qui s'est révélé réalisable. Au Nouveau-Brunswick, où il est possible d'effectuer une conversion en un RPC sans le consentement des participants ou de leur syndicat, les règles imposées en matière de gestion des risques peuvent être considérées comme relativement strictes : elles exigent une probabilité de 97,5 % que les prestations déterminées de base ne seront pas réduites au cours des 20 années qui suivent. Bien que nous appuyions la viabilité de cette méthode stochastique d'évaluation actuarielle et de gestion des risques, nous sommes d'avis que ce ne devrait pas être la seule option offerte par la loi. Nous privilégions plutôt une plus grande souplesse à l'égard des options de conversion offertes par la loi, y compris celles qui figurent ci-dessous.

De plus, nous recommandons fortement que les législateurs et les décideurs consultent l'ICA en vue d'élaborer de solides normes de pratique relativement à la modélisation stochastique dans les évaluations actuarielles des RPC et d'assurer l'uniformité et l'harmonisation de ces normes dans tous les territoires de compétence qui mettent en œuvre un RPC.

#### ***b. Conversion avec le consentement des bénéficiaires***

Une autre option possible serait de modifier la législation sur les pensions de façon qu'elle autorise les conversions dans les cas où un certain nombre (ou pourcentage) de bénéficiaires du régime consentent (ou ne s'objectent pas) à une proposition de conversion. Nous parlons ici de bénéficiaires du régime plutôt que de participants, parce que les droits et les intérêts de plusieurs groupes de bénéficiaires de régimes sont touchés. Parmi ces bénéficiaires, on compte des participants actifs, des retraités et d'autres bénéficiaires (p. ex. des conjoints ou des enfants à charge qui reçoivent des prestations de survivant et des participants avec droits acquis différés). En milieu de travail syndiqué, le syndicat peut donner son consentement au nom des participants syndiqués actifs, mais pas au nom d'autres groupes de bénéficiaires. De façon générale, nous constatons qu'il existe des précédents à l'approche du consentement, dans les règles applicables au partage des excédents et à l'allègement du déficit de solvabilité, en vertu des lois en vigueur sur les pensions.

Étant donné le caractère fondamental du passage d'un régime PD à un RPC (perte de capitalisation du déficit de solvabilité, perte de l'engagement de l'employeur, perte des primes au titre du Fonds de garantie de prestations de retraite pour les participants de l'Ontario, etc.), la question relative aux politiques sur laquelle les législateurs doivent se pencher est celle-ci : la législation sur les RPC devrait-elle exiger le consentement des bénéficiaires touchés pour convertir les prestations acquises en RPC? D'une part, il semble équitable que les bénéficiaires aient leur mot à dire sur un changement qui touchera le niveau et la protection de leurs prestations. D'autre part, obtenir le consentement des bénéficiaires entraînerait probablement un processus administratif qui pourrait causer d'importants retards et qui risquerait d'échouer dans bien des cas, au détriment de certains groupes de bénéficiaires, et ultimement, de la viabilité du régime à long terme.

Autre question connexe : quel est le pourcentage de consentement requis? Par exemple, s'il a été décidé d'une approche consensuelle, devrait-il être nécessaire d'obtenir le consentement de tous les bénéficiaires à la conversion, ou une majorité qualifiée (p. ex. 67 %) suffirait-elle? Pour des raisons pratiques, exiger le consentement de la totalité des bénéficiaires placerait la barre trop haute, car l'obtention de ce consentement pourrait s'avérer impossible à atteindre. De plus, exiger le

consentement de la totalité des bénéficiaires pourrait aussi donner lieu à une injustice, car cela risquerait de permettre à quelques bénéficiaires d'imposer leur volonté, au détriment de la majorité. Un seuil de « majorité qualifiée », en matière de consentement (pour chacun des participants actifs et des retraités qui votent séparément) semble l'approche la plus pratique parce que cette option offre les avantages d'un soutien important des bénéficiaires à la conversion, sans permettre les vetos individuels.

Du point de vue logistique, la législation pourrait adopter une politique prévoyant des options d'adhésion ou de retrait pour mesurer le soutien des bénéficiaires touchés à la conversion. Selon le scénario d'option d'adhésion, les bénéficiaires se verraient demander expressément s'ils consentent à la conversion en un RPC. Si le nombre de bénéficiaires optant pour le soutien à la conversion était suffisant pour satisfaire aux exigences préétablies en matière de seuil de consentement, tous les bénéficiaires du régime seraient touchés par une conversion au RPC. Selon le scénario d'option de retrait, les bénéficiaires sont réputés consentir à la conversion, à moins qu'ils ne se retirent expressément du régime. Si le nombre de bénéficiaires qui ne se retirent pas du régime est suffisant pour satisfaire aux exigences préétablies en matière de consentement, tous les bénéficiaires du régime (y compris ceux qui ont opté pour le retrait du régime) participeront à la conversion au RPC.

L'ACARR appuie et recommande l'adoption de l'approche de « retrait du régime » fondée sur la norme d'objection du tiers des bénéficiaires touchés. C'est-à-dire que pour bloquer une conversion, il faudrait qu'au moins le tiers des bénéficiaires touchés confirment leur objection au changement proposé. Afin d'assurer que la conversion n'est pas rejetée par plus du tiers d'un groupe de participants précis, particulièrement les retraités, l'employeur devrait probablement entamer, avec chacun des groupes, des négociations semblables aux négociations antérieures qui avaient pour but d'obtenir le niveau de consentement approprié pour retirer un excédent. Dans le cas de retraités, qui auraient probablement le moins à gagner de la conversion d'un régime à un RPC, les employeurs pourraient offrir à ce groupe une priorité plus élevée dans la formule de réduction des prestations en vertu du régime ou dans l'indexation des prestations. Ou bien, l'employeur pourrait offrir un rachat des prestations au moyen de l'achat d'une rente ou autoriser la transférabilité de leurs prestations en vertu du régime, ce qui nécessiterait des modifications à la législation sur les pensions afin de permettre aux retraités de retirer leurs prestations du régime avant la conversion.

À notre avis, le modèle de consentement constitue une solution viable et préférable à un modèle qui exigerait la capitalisation intégrale des obligations au titre des prestations pour services passés, car il permet aux parties concernées d'en arriver à leur propre entente concernant les exigences en matière de capitalisation. Sans cette entente, il est peu probable que les employeurs atteignent le pourcentage de consentement requis à la conversion à un RPC.

Dans les cas où une conversion est effectuée avec le consentement des bénéficiaires, il se pourrait que les règles visant à imposer des mesures de gestion des risques ne soient pas aussi strictes que celles qui sont applicables lorsqu'une conversion a lieu sans le consentement des bénéficiaires (comme nous l'avons vu au paragraphe (a) ci-dessus).

### **c. Conversion fondée sur les besoins financiers**

Une autre option de conversion consisterait à autoriser le promoteur d'un régime PD à restructurer le régime avec l'approbation de l'organisme de réglementation, et sans le consentement des bénéficiaires touchés, mais uniquement s'il peut faire la preuve que le régime courant n'est pas viable. Cette approche s'apparente à l'option prévue par la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des*

*compagnies*<sup>10</sup> pour permettre à une entreprise insolvable de restructurer son exploitation dans certaines situations financières graves, sans le consentement des créanciers touchés.

L'ACARR ne recommande pas cette option pour les raisons suivantes : (i) ce n'est pas une bonne politique en matière de pensions d'attendre que la capitalisation du régime ou que la situation financière du promoteur soit désastreuse pour permettre une conversion à un RPC; et (ii) ce processus serait trop lourd et incertain pour être utilisé à grande échelle par les promoteurs de régimes, et il ne privilégierait donc pas clairement la protection en matière de pensions et le caractère suffisant de celles-ci.

#### ***d. Conversion partielle***

Une autre solution serait de convertir uniquement certaines prestations du régime PD. Certaines prestations de base d'un régime PD seraient protégées, maintenues et financées en vertu de ce modèle, mais une portion des prestations facultatives (p. ex. les prestations accessoires, y compris les subventions de retraite anticipée, l'indexation ou la composante des gains futurs de la formule de calcul des prestations) pourrait être convertie en prestations cibles.

Cette approche s'inscrit dans la poursuite de l'approche traditionnelle consistant à protéger les prestations de base en vertu des dispositions d'un régime PD, et permet aux promoteurs d'instaurer des prestations cibles; ils pourraient ainsi gérer les fluctuations dans la capitalisation et protéger la viabilité du régime. Dans la mesure où un promoteur désire une conversion entièrement rétroactive des dispositions existantes relativement aux prestations accessoires d'un régime PD, les exigences concernant la capitalisation ou le consentement devraient être appliquées autant à une conversion partielle qu'à une conversion du régime dans son ensemble. Ou encore, la disposition pourrait être appliquée dans l'avenir, sous réserve de toute restriction prévue quant aux modifications à apporter aux modalités du régime.

Nous constatons qu'il existe des exemples de régimes de retraite comportant une promesse de pension à prestations déterminées traditionnelle, alliée à des prestations accessoires « cibles » conditionnelles (p. ex. les régimes de retraite conjoints en Ontario), et cela semble aider ces régimes face aux problèmes continus de capitalisation et de viabilité.

Il existe une variante de l'option de conversion partielle : autoriser la conversion uniquement pour certains groupes de bénéficiaires du régime, mais pas pour d'autres (par exemple, l'autoriser pour les participants actifs, mais pas pour les retraités).

D'une façon ou d'une autre, nous croyons que des règles relatives à une conversion partielle accroîtraient la souplesse du modèle de RPC, et l'ACARR est en faveur de l'adoption de règles relatives à une conversion partielle afin de maximiser la participation aux RPC.

#### ***e. Capitalisation intégrale et conversion***

Une dernière option de conversion serait que la législation sur les pensions autorise expressément un employeur à convertir les prestations acquises en RPC, mais seulement après ceci : (i) la capitalisation intégrale des prestations acquises d'un régime, selon une approche de solvabilité, et (ii) l'offre aux

---

<sup>10</sup> L.R.C. (1985), ch. C-36.

bénéficiaires du régime (actifs, retraités et autres bénéficiaires) de l'option de transférer la valeur actualisée de leurs prestations acquises à l'extérieur du régime, au lieu de participer à la conversion.

Une option de conversion semblable avait auparavant été présentée dans le rapport de l'ACARR sur les RPC :

Par souci de simplicité, pour transférer les prestations au titre des services passés d'un régime PD classique à un régime PC, ce dernier devrait être conçu comme un régime de retraite autonome. Pour les nouveaux employés qui adhèrent au régime PC, toutes les prestations seraient accumulées en fonction des cibles. Mais pour les employés dont le régime PD classique est transféré au régime PC, les prestations futures seraient accumulées en fonction des cibles seulement à partir de la date de prise d'effet du transfert. L'employeur devrait être autorisé à offrir à ces employés et aux participants non actifs le choix de transférer au régime PC les obligations au titre des prestations pour services passés (et un montant proportionnel de la caisse du régime PD).

En cas de déficit dans la capitalisation des passifs transférés du régime PD, l'employeur devrait continuer à capitaliser entièrement ces passifs au moyen de paiements spéciaux jusqu'à la fin de la période d'amortissement du passif de continuité ou du déficit de solvabilité, conformément au calendrier des paiements à la date de conversion. Concernant l'entière capitalisation des prestations pour services passés, l'important est de faire en sorte que l'ancien participant du régime PD puisse amorcer sa participation au régime PC libre de toute promesse PD antérieure et doive assumer le risque lié aux prestations du régime PC à compter de son adhésion. Le calendrier des paiements de capitalisation au titre des prestations pour services passés devrait être le même qu'avant la conversion. Tout gain ou perte au titre de ces prestations survenant après la date de prise d'effet de la conversion devrait être affecté au régime PC, ce qui pourrait augmenter ou réduire ces prestations. Si la cessation du régime PC survenait avant la fin du calendrier des paiements de capitalisation au titre des services passés, l'employeur serait encore tenu de verser le solde des paiements en date de la conversion<sup>11</sup>.

Là encore, il s'agit d'une solution distincte de l'approche fondée sur le consentement, car elle permet aux bénéficiaires de décider individuellement d'adhérer à la conversion ou de la refuser.

Une variante de cette question de capitalisation intégrale était suggérée dans le document de consultation du gouvernement fédéral publié en avril 2014 : la capitalisation intégrale ne serait requise que dans les cas où un régime est liquidé au cours des 5 années suivant la conversion de régime PD en RPC. L'objectif de cette règle serait de dissuader les parties de convertir un régime PD principalement (ou partiellement) pour éviter de capitaliser un déficit de solvabilité existant. Dans le mémoire qu'elle a présenté au ministère des Finances fédéral, l'ACARR suggérait que cette capitalisation intégrale soit

---

<sup>11</sup> Page 23.

fondée sur le déficit de solvabilité qui existait à la date de la conversion, calculé comme si le régime PD avait été liquidé à la date de la conversion (c.-à-d. que dans le cas d'un régime régi par les lois fédérales, le calcul serait effectué sans appliquer la méthode de calcul des moyennes sur trois ans).

Voici quelques variantes possibles de cette exigence :

- a) augmenter le montant du déficit et des intérêts courus entre la date de la conversion et la date de la liquidation;
- b) réduire ce déficit à l'aide de la portion des cotisations de l'employeur qui a servi à établir une marge pour écarts défavorables entre la date de la conversion et la date de la liquidation;
- c) réduire ce déficit graduellement au cours de la période de transition de cinq ans;
- d) imposer des mesures de sécurité temporaires comme la fiducie réputée ou les lettres de crédit, au cours de cette période de cinq ans, afin de couvrir les cotisations d'équilibre qui auraient été requises autrement.

### **3. Conversion des régimes CD**

Nous recommandons l'autorisation et le soutien à la conversion des régimes à cotisations déterminées (CD) en RPC. Pour les administrateurs de régimes de retraite CD soucieux de leur responsabilité de renseigner les participants au régime de façon qu'ils prennent des décisions éclairées (p. ex. sur les niveaux de cotisation et les options de placement), un RPC peut présenter un certain attrait. De même, la mise en commun des risques dans un RPC pourrait être attrayante pour les promoteurs et les participants à des régimes CD, et elle devrait être encouragée.

## **V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Bien que les régimes PD permettent aux participants de compter sur une pension à la retraite et de mettre en commun les risques liés à la longévité et aux placements, les promoteurs doivent faire face à une grande incertitude quant aux coûts, fardeau que nombre d'entre eux ne veulent plus supporter. Dans le cas des régimes CD, les promoteurs peuvent avoir une certitude quant aux coûts, mais ils ne profitent pas des avantages de la mise en commun des risques, et les participants se voient souvent demander de prendre des décisions de placement complexes, pour lesquelles ils ne disposent peut-être pas de tous les outils nécessaires. Alors que les régimes PD et CD traditionnels comportent leurs défis, les RPC combinent les éléments les plus favorables des deux modèles traditionnels et assurent un meilleur équilibre des risques et des coûts entre le promoteur du régime et les participants, afin d'accroître la viabilité du régime. Le RPC est une solution de rechange viable à la dichotomie entre régime PD/régime CD, et représente la plus grande possibilité de procurer aux participants un revenu de pension suffisant à long terme.

En résumé, l'ACARR fait les recommandations qui suivent aux gouvernements et aux décideurs qui envisagent la mise en œuvre de règles visant à faciliter la conversion d'un régime de retraite PD traditionnel en un RPC :

- les règles relatives à la conversion doivent être équilibrées, gérables et souples;

- les régimes doivent être autorisés à effectuer la conversion des services passés accumulés;
- les règles devraient permettre la conversion, moyennant le consentement des bénéficiaires du régime touchés;
- les conversions effectuées sans le consentement des bénéficiaires touchés ne devraient être autorisées que si des exigences strictes sur la gestion des risques sont imposées, comme la méthode stochastique d'évaluation utilisée dans les régimes à risques partagés du Nouveau-Brunswick, et que le seuil de probabilité de la capitalisation intégrale est très élevé (97,5 %);
- les législateurs et les décideurs devraient consulter l'Institut canadien des actuaires afin d'élaborer de solides normes de pratique en matière de modélisation stochastique des évaluations actuarielles des RPC et d'assurer l'uniformité et l'harmonisation de ces normes dans tous les territoires de compétence où les RPC sont mis en œuvre;
- les règles autorisant la conversion avec le consentement des bénéficiaires touchés devraient être fondées sur la norme du tiers de participants touchés manifestant leur objection. Il existe des précédents à cette approche, dans les règles applicables au partage des excédents et à l'allègement du déficit de solvabilité. Exiger que la totalité des participants et des retraités, ou un autre pourcentage positif, consente à une conversion serait très difficile à obtenir, ce qui rendrait impossible de mettre en œuvre la plupart, sinon toutes les conversions;
- les conversions partielles devraient également être autorisées, dans les cas où seulement certaines prestations prévues au régime PD sont converties en prestations cibles. Même si les prestations PD de base seraient protégées, maintenues et financées aux termes de ce modèle, certaines portions des prestations PD facultatives pourraient être converties en prestations cibles. Une variante de cette conversion partielle consisterait à autoriser la conversion uniquement pour certains groupes de bénéficiaires du régime, mais pas pour d'autres (p. ex. l'autoriser pour les participants actifs, mais pas pour les retraités);
- et finalement, la capitalisation intégrale du déficit d'un régime PD devrait être exigée dans les cas où un RPC converti est liquidé cinq ans après sa conversion de régime PD en un RPC. L'objectif d'une telle règle serait de dissuader les parties de convertir un régime PD principalement (ou en partie) pour éviter de capitaliser un déficit de solvabilité. Cette capitalisation intégrale devrait être fondée sur le déficit de solvabilité qui existait à la date de conversion, le calcul étant effectué comme si le régime PD avait été liquidé à la date de conversion. Cette règle pourrait être complétée par certaines conditions supplémentaires, comme il est suggéré au paragraphe IV(2)(e) ci-dessus.

Nous recommandons également que la conversion de régimes CD en RPC soit autorisée et appuyée par la législation.

Les RPC présentent beaucoup de potentiel et privilégient les objectifs de la viabilité du régime, de la protection en matière de prestations et du caractère suffisant de la pension. Les gouvernements et les décideurs devraient agir sans délai afin d'autoriser les RPC, et plus particulièrement, de permettre les conversions des régimes PD et CD traditionnels en RPC, de sorte que davantage de Canadiens puissent obtenir un revenu de retraite durable.

## ANNEXE A

### SOMMAIRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

#### 1. Modèle de régime à risques partagés mis en œuvre au Nouveau-Brunswick

##### a. Aperçu du modèle à risques partagés

Face aux déficits écrasants des régimes PD, aux tendances à la baisse dans les rendements des placements et la main-d'œuvre, selon lesquelles les travailleurs prennent leur retraite plus tôt, mais vivent plus longtemps, le Nouveau-Brunswick a formé un groupe de travail indépendant chargé d'examiner la stabilité et la sécurité des pensions à long terme dans la province. Le mandat de ce groupe de travail était de faire des recommandations répondant aux objectifs de sécurité des prestations, de viabilité et d'abordabilité du régime. Le groupe de travail avait comme principes directeurs la transparence (tous les intervenants ont conscience des enjeux) et l'équité (personne ne peut déjouer le système au détriment d'un autre)<sup>12</sup>.

À la recommandation du groupe de travail, le Nouveau-Brunswick a adopté une loi autorisant les régimes de retraite à risques partagés (les « **RRP** ») et protégeant contre la responsabilité les promoteurs qui mettent en œuvre le nouveau modèle de régime. La *Loi sur les prestations de pension*<sup>13</sup> du Nouveau-Brunswick a été modifiée de façon à comporter une deuxième partie sur les RRP, et un règlement a été édicté peu après<sup>14</sup>.

Un RRP est un type de RPC qui offre deux niveaux de prestations. Premièrement, les prestations de base sont calculées d'après une formule fondée sur les prestations de base (habituellement, une formule salaires de carrière). Deuxièmement, les prestations accessoires, dans le cadre d'un RRP (comme l'indexation pour protéger les prestations de l'inflation, les prestations de raccordement et les subventions de retraite anticipée) ne sont accordées que si le régime comporte suffisamment de fonds, selon les lignes directrices de la politique de capitalisation du régime. Et surtout, toutes les prestations (y compris les prestations en cours de paiement) – de base et accessoires, passées et futures – aux termes d'un RRP peuvent être réduites si le régime ne comporte pas suffisamment de fonds, bien qu'il soit moins probable que les prestations de base soient réduites, et qu'elles aient la priorité quant au rétablissement.

À l'instar des RPC, les RRP sont conçus pour être souples, de façon qu'ils puissent bien fonctionner et procurer un niveau de prestations prévisible, selon un large éventail de scénarios économiques. Afin d'atténuer les risques de réduction future des prestations, le Nouveau-Brunswick a pris des mesures en vue de prescrire des exigences en matière de gestion des risques dans le *Règlement sur les régimes à risques partagés*. De plus, l'exigence selon laquelle les situations économiques et démographiques

---

<sup>12</sup> Groupe de travail sur la protection des régimes de retraite, *Régimes de retraite à risques partagés – Un nouveau modèle pour le Nouveau-Brunswick*, accessible en ligne, à [http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Corporate/pdf/Pension/Protection\\_Retraite.pdf](http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Corporate/pdf/Pension/Protection_Retraite.pdf).

<sup>13</sup> SNB 1987, ch. P-5.1 (la « **LPP N.-B.** »).

<sup>14</sup> *Règlement du Nouveau-Brunswick 2012-75, en vertu de la LPP N.-B.* (le « **Règlement sur les régimes à risques partagés** »).

défavorables soient abordées en temps opportun vient renforcer l'intention du législateur de verser des prestations cibles avec un fort degré de certitude.

D'après la législation du Nouveau-Brunswick, les RRP seraient une option viable, en matière de régime de retraite, dans un vaste éventail de situations. Contrairement au modèle de RPC proposé dans certains autres territoires de compétence, le RRP adopté au Nouveau-Brunswick n'est pas confiné au domaine de la convention collective. Le concept de RRP peut être appliqué à des régimes de retraite des secteurs public ou privé, dans un milieu de travail syndiqué ou non, dans un contexte d'une seule entreprise ou de plusieurs. De plus, l'un des aspects les plus importants des RRP est que le modèle n'est pas limité aux services futurs, mais qu'il permet la conversion de prestations acquises (y compris les pensions en cours de paiement). Sa conception permet aux promoteurs qui recherchent des solutions de rechange de sélectionner le modèle de RRP, quelle que soit la nature de l'employeur et de l'effectif.

#### **b. Aspects exclusifs du RRP**

Le RRP comporte certaines caractéristiques exclusives, notamment :

##### **i. La possibilité de convertir les prestations acquises**

La législation sur les normes applicables aux régimes de pension du Canada protège les prestations acquises<sup>15</sup>. Par ailleurs, c'est un principe général de la common law qu'une fois qu'un droit à pension est acquis, il ne peut plus être retranché ou modifié unilatéralement par l'employeur<sup>16</sup>. La législation du Nouveau-Brunswick a tenu compte de ces principes juridiques généraux, qui pourraient être un obstacle à la conversion de régimes PD traditionnels, en autorisant expressément la conversion de prestations acquises d'un régime PD ou d'un régime CD en un modèle à « risques partagés ». Par conséquent, en cas de conversion au modèle RRP, toutes les prestations acquises font dorénavant partie du RRP, et sont donc assujetties aux règles du régime à risques partagés, y compris l'ajustement au coût de la vie et peut-être, des réductions de prestations. La législation du Nouveau-Brunswick prévoit également la protection des promoteurs qui convertissent un régime de retraite en un RRP<sup>17</sup>.

##### **ii. Toutes les cotisations au régime deviennent l'argent des participants**

Dans un RRP type, l'employeur et l'employé cotisent au régime. Une fois que les cotisations sont payées, elles peuvent être utilisées conformément au libellé du régime et à la politique en matière de capitalisation, uniquement au profit des participants (sous réserve des frais administratifs payables au régime)<sup>18</sup>. Par conséquent, contrairement à un régime PD, dans le cadre duquel des différends relatifs aux droits aux excédents peuvent surgir, le promoteur du RRP ne dispose d'aucun droit sur les excédents. Des périodes de suspension des cotisations ne peuvent généralement être prises que dans les cas où la *Loi de l'impôt sur le revenu* l'exige. Bien qu'il ne s'agisse pas du seul modèle viable concernant le traitement des excédents, la claire démarcation des caisses de retraite en tant que fonds appartenant aux participants au moment

---

<sup>15</sup> Par exemple, voir la *Loi sur les prestations de pension*, L.R.O. 1990, ch. P.8 [sur la LPP], art. 14(1); voir aussi LPP N.-B., supra note 2, art. 12(1).

<sup>16</sup> *Quinn v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2011 NBQB 182, ¶ 90.

<sup>17</sup> LPP, N.-B., art. 100.81(2).

<sup>18</sup> *Règlement sur les régimes à risques partagés*, art. 10 et 6(2).



de la liquidation empêche les longs litiges relatifs à ceux qui ont droit aux excédents de capitalisation, comme ce fut le cas pour bien des régimes PD, dans les années 1980 et 1990.

iii. Exigences prescrites en matière de capitalisation et de gestion des risques

Lorsqu'un RRP est établi, la *LPP N.-B.* exige la tenue de certains tests de tension dès le départ<sup>19</sup>. Les cotisations sont fixées de façon que les prestations prévues puissent être payées dans la grande majorité des scénarios économiques et que le régime puisse satisfaire aux exigences de la législation en matière de gestion des risques<sup>20</sup>. Le principal objectif d'un RRP en matière de gestion des risques est d'obtenir un pourcentage minimal de 97,5 % des probabilités que les prestations de base ne soient pas réduites, sur une période de 20 ans<sup>21</sup>. Le deuxième objectif, au plan de la gestion des risques, est qu'en moyenne, une proportion d'au moins 75 % de la valeur des prestations accessoires soit payée, sur une période de 20 ans<sup>22</sup>. Ces exigences, quant à la gestion des risques, doivent être remplies au moment de l'établissement du régime, et périodiquement par la suite. De plus, le surintendant peut exiger des tests supplémentaires, en tout temps.

Outre le test de tension requis à l'établissement du régime, il faut que les RRP passent des tests de tension annuels ainsi que des évaluations actuarielles annuelles de façon à déterminer si des mesures doivent ou peuvent être prises au cours d'une année donnée. La modélisation annuelle de la tension comporte au moins 1 000 séries de simulations de paramètres économiques pour au moins 20 ans, en fonction d'hypothèses actuarielles qui satisfont à certaines exigences<sup>23</sup>. Les tests annuels permettent de vérifier sur une base continue que le régime fonctionne bien.

Le *Règlement sur les régimes à risques partagés* exige que chaque RRP soit doté d'une politique de capitalisation<sup>24</sup>, qui sert de feuille de route pour la gestion du régime. Cette politique précise la façon dont les fiduciaires doivent régler les questions liées aux déficits ou aux excédents en matière de capitalisation. De plus, cette politique doit contenir un plan de recouvrement des déficits de capitalisation, exposant les mesures à prendre si la capitalisation pose problème<sup>25</sup>. Par ailleurs, cette politique doit comporter un plan d'utilisation des excédents que l'administrateur peut ou doit mettre en œuvre, advenant que le régime présente un excédent<sup>26</sup>.

iv. Aucune exigence de capitalisation sur une base de solvabilité

Il n'est pas exigé que les RRP soient capitalisés sur une base de solvabilité. Il faut plutôt procéder à une évaluation annuelle de la politique de financement<sup>27</sup>. Le niveau de capitalisation est mesuré selon le principe d'un groupe avec entrants sur une période de 15 ans, ce qui signifie que la valeur actuelle des 15 prochaines années de cotisations excédentaires est prise en compte dans le calcul lorsqu'il s'agit de déterminer l'« actif » du régime. Le *Règlement sur les*

---

<sup>19</sup> Art. 100.6(2)(c).

<sup>20</sup> *LPP, N.-B.*, parag. 100.6(2)(a)(i)(D) et 100.6(2)(b)(iii).

<sup>21</sup> *LPP, N.-B.*, art. 7(1).

<sup>22</sup> *LPP, N.-B.*, art. 7(3).

<sup>23</sup> *LPP, N.-B.*, art. 7(5); *Règlement sur les régimes à risques partagés*, art. 15(4) et 14(7).

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Règlement sur les régimes à risques partagés*, art. 11(1).

<sup>26</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>27</sup> *LPP, N.-B.*, art. 100.61(1) et *Règlement sur les régimes à risques partagés*, art. 14(5).

*régimes à risques partagés* comporte en outre des exigences relatives aux hypothèses à utiliser dans ces évaluations de la politique de financement<sup>28</sup>.

v. Administrateur indépendant

Le RRP peut être administré par un fiduciaire, un conseil de fiduciaires ou une société sans but lucratif. Si le fiduciaire est une société sans but lucratif, chacun des administrateurs du conseil est fiduciaire du RRP. La seule obligation et le seul devoir de chaque fiduciaire sont de réaliser les fins du régime. La politique de capitalisation sert de feuille de route normative pour la gouvernance du régime et retire une certaine partie du pouvoir discrétionnaire que les fiduciaires pourraient exercer autrement dans la gouvernance du régime.

c. **Commentaire**

Comme nous l'avons vu plus haut, l'aspect le plus important et le plus positif du modèle de RRP du Nouveau-Brunswick est qu'il fournit un cadre pour la conversion de régimes PD et CD en RRP, sur une base entièrement rétroactive. C'est-à-dire qu'il prime sur les restrictions courantes imposées par la loi en ce qui concerne les modifications à apporter aux prestations acquises afin de permettre la conversion à un RPC, comme l'a avalisé l'ACARR précédemment. Il s'agit d'une transformation radicale de la réglementation relative aux régimes de retraite canadiens, car tous les autres territoires de compétences du Canada continuent d'interdire l'apport de modifications aux régimes qui réduiraient les prestations acquises, sauf dans des circonstances très limitées. À notre avis, il s'agit d'un aspect nécessaire à la réussite du cadre des RPC, si l'on veut que les RPC deviennent un modèle viable et adopté à grande échelle. La capacité d'apporter des modifications aux prestations acquises et aux prestations futures, lorsqu'il y a lieu, permet aux promoteurs de régimes d'avoir plus de certitude concernant les niveaux de cotisation et favorise donc la viabilité du régime. Du point de vue du bénéficiaire, la capacité d'apporter des modifications aux prestations acquises et aux prestations futures (plutôt que d'être limités à augmenter les cotisations ou à réduire les prestations futures afin d'assurer la viabilité d'un régime) favorise l'équité intergénérationnelle et assure que tous les bénéficiaires du régime assument les risques à la baisse du régime, et profitent des prestations à la hausse<sup>29</sup>.

Tel qu'il a été élaboré, le RRP du Nouveau-Brunswick prévoit la conversion intégrale de régimes PD et CD en RRP. À cet égard, la législation n'a pas prévu de dispositions qui permettraient aux promoteurs d'établir des dispositions relatives aux prestations cibles dans des régimes qui, autrement, ne sont pas des RPC, conformément à la recommandation que nous avons faite dans notre *Rapport sur les régimes à prestations cibles*. Par exemple, il peut être souhaitable, pour un régime PD existant, de faire dépendre de la capitalisation certaines prestations accessoires, comme l'ajustement au coût de la vie, afin d'assurer une plus grande viabilité à un régime, tout en assurant une protection aux autres prestations. Ce type de modèle a récemment été adopté par certains régimes de retraite conjoints (« **RRC** ») en Ontario.

**2. Nouvelles dispositions législatives concernant les régimes à prestations cibles au Canada**

Les RPC existent depuis un certain temps dans le secteur interentreprises de la plupart des territoires de compétence du Canada, mais ils n'ont pas été autorisés dans le cas des régimes à employeur unique.

---

<sup>28</sup> *Règlement sur les régimes à risques partagés*, art. 14(7).

<sup>29</sup> Pour une étude exhaustive des prestations pour les promoteurs, les bénéficiaires, les gouvernements et les contribuables, voir le *Rapport sur les régimes à prestations cibles* de l'ACARR, note 1.

Dans son premier Rapport sur les régimes à prestations cibles, l'ACARR exhortait les gouvernements provinciaux à prendre les mesures nécessaires pour modifier la législation en matière de pensions et de fiscalité afin de rendre les RPC plus accessibles. Plusieurs provinces ont apporté des modifications à leurs lois sur les régimes de retraite, afin d'étendre la portée des RPC. Nous allons donc aborder ci-dessous la situation actuelle de la législation dans chaque territoire de compétence canadien en ce qui concerne les RPC.

#### a. Ontario

En Ontario, la *Loi de 2010 sur la pérennité des prestations de retraite*<sup>30</sup> (auparavant intitulée « *Projet de loi 120* ») a modifié la *Loi sur les régimes de retraite*<sup>31</sup> afin d'ajouter des dispositions régissant les RPC. Ces dispositions entreront en vigueur lors de la proclamation. Le cadre de fonctionnement de la législation demeure inconnu jusqu'à la publication des règlements s'y rattachant. Le budget de 2013 de l'Ontario mentionnait que le gouvernement prévoit mettre en œuvre des règlements relatifs aux RPC interentreprises admissibles, mais n'a pas précisé si les RPC seraient accessibles à l'extérieur de la scène des négociations collectives<sup>32</sup>. D'après la législation en vigueur, il semble que les RPC ne seront autorisés en Ontario que pour les travailleurs syndiqués.

#### b. Nouvelle-Écosse

De même, en Nouvelle-Écosse, le nouveau *Pension Benefits Act*<sup>33</sup> (auparavant intitulé « *Bill 96* ») comporte des dispositions régissant les RPC et a reçu la sanction royale le 15 décembre 2011. Cette loi n'a pas encore été proclamée en vigueur et, jusqu'à ce que les règlements s'y rattachant ne soient édictés, le fonctionnement de cette loi demeure inconnu. Comme en Ontario, les RPC ne sont autorisés, en Nouvelle-Écosse, qu'à la suite de négociations collectives des travailleurs syndiqués.

#### c. Québec

Au Québec, le cadre législatif actuel régissant les RPC comprend la *Loi permettant l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles dans certaines entreprises du secteur des pâtes et papiers*<sup>34</sup> (auparavant le « *projet de loi 15* »), entrée en vigueur le 7 décembre 2012, ainsi que le *Règlement concernant les régimes de retraite à prestations cibles de certaines entreprises du secteur des pâtes et papiers*, publié dans la *Gazette officielle du Québec*, le 6 novembre 2013. Ces dispositions sont rétroactives au 31 décembre 2010, de façon à tenir compte de certains RPC établis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Bien qu'elles soient prometteuses, les nouvelles dispositions législatives du Québec ont actuellement une portée très limitée, car elles s'appliquent exclusivement à certaines entreprises du secteur des pâtes et papiers.

Par ailleurs, il y a plusieurs années, le Québec a adopté des règles particulières relatives à une variante des RPC appelée « Régime de retraite par financement salarial » (« **RRFS** »). Ces régimes comportent une cotisation de l'employeur fixée à l'avance, des cotisations d'employés qui sont variables et procurent des prestations déterminées qui, dans l'évaluation actuarielle, comprennent une indexation intégrale conditionnelle des pensions à l'IPC, avant et après le départ à la retraite. Cependant, cette

---

<sup>30</sup> 2010, L.O. 2010 ch. 24.

<sup>31</sup> L.R.O. 1990, ch. P.8.

<sup>32</sup> Budget de l'Ontario, *Un Ontario prospère et équitable*, p. 275-278.

<sup>33</sup> S.N.S. 2011, ch. 41.

<sup>34</sup> 2012, ch. 32.

indexation n'est accordée que si la situation financière du régime le permet. Si la situation financière du régime ne permet plus cette indexation, celui-ci doit être financé par une augmentation des cotisations futures des employés. Seuls quelques RRFS ont été établis jusqu'à maintenant, mais certains touchent de nombreux petits employeurs.

#### **d. Alberta**

En Alberta, le nouvel *Employment Pension Plan Act*<sup>35</sup> (auparavant le « projet de loi 10 ») (le « **nouvel EPPA** »), qui comporte des dispositions régissant les RPC, a reçu la sanction royale le 10 décembre 2012. Cette loi a été proclamée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

Le 16 avril 2014, l'Alberta a déposé un nouveau projet de loi 10, intitulé *Employment Pension (Private Sector) Plans Amendment Act, 2014*<sup>36</sup>. S'il est adopté, ce projet de loi modifiera le nouvel EPPA.

Le projet de loi 10 prévoit édicter la conversion de régimes PD en RPC à l'extérieur de régimes interentreprises qu'envisage actuellement le nouvel EPPA. À l'instar de la LPP, N.-B., la législation projetée de l'Alberta autoriserait la conversion des prestations acquises. Les règles détaillées de ces conversions doivent être prescrites et ne sont pas encore disponibles. D'autres consultations gouvernementales sur le projet de loi 10 sont en cours.

#### **e. Colombie-Britannique**

Le *Pension Benefits Standards Act*<sup>37</sup> (auparavant, le « projet de loi 38 ») de la Colombie-Britannique comporte des dispositions régissant les RPC et a reçu la sanction royale le 31 mai 2012. Cette loi n'a pas encore été proclamée en vigueur et nous ne connaissons pas le fonctionnement pratique de cette loi avant que le règlement ne soit publié. Comme dans les autres provinces, les RPC ne sont actuellement autorisés en Colombie-Britannique que dans un contexte interentreprises, à l'intention des travailleurs syndiqués.

#### **f. Nouveau-Brunswick**

La *Loi modifiant la Loi sur les prestations de pension* du Nouveau-Brunswick<sup>38</sup> (auparavant le « projet de loi 63 ») présentait le nouveau RRP. Le projet de loi 63 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012. Le *Règlement sur les régimes à risques partagés*, déposé le 14 août 2012, fournit les détails de fonctionnement de l'administration des RRP. Le projet de loi 20 du Nouveau-Brunswick, la *Loi modifiant la Loi sur les prestations de pension*, a reçu la sanction royale en décembre 2012 et a un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 2012. De plus, la *Loi concernant la pension de retraite au titre de la Loi sur la pension de retraite dans les services publics* (auparavant le « projet de loi 11 ») a abrogé la *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* (« LPRSP ») et a converti le régime de retraite aux termes de la LPRSP en un régime à risques partagés qui prévoit un seuil minimum protégé de prestations en deçà duquel les prestations des employés du secteur public ne peuvent plonger. Le projet de loi 11 a reçu la sanction royale le 13 décembre 2013 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Autre fait nouveau en matière législative dans la province : le 26 mars 2014, le projet de loi 51, la *Loi concernant la pension de retraite*

---

<sup>35</sup> S.A. 2012, ch. E-8.1.

<sup>36</sup> À la date de publication du présent rapport, le projet de loi avait fait l'objet d'une deuxième lecture et d'un renvoi au Comité permanent.

<sup>37</sup> S.B.C. 2012, ch. 30.

<sup>38</sup> L.N.-B. 2012, ch. 38.

*des députés* a fait l'objet d'une première lecture. Ce projet de loi prévoit offrir aux députés de l'Assemblée législative (« DAL ») le régime de retraite à risques partagés auquel participent déjà les autres employés du secteur public du Nouveau-Brunswick. Le projet de loi 51 ne prévoit pas de seuil minimum protégé des prestations comme pour d'autres employés du secteur public. Les modifications au *LLP N.-B.*, prévues dans le projet de loi 51, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

#### **g. Saskatchewan**

La Saskatchewan estime que son cadre législatif actuel en matière de régimes de retraite autorise les RPC. La Saskatchewan Pension Division de la Financial and Consumer Affairs Authority a confirmé que le *Pension Benefits Act*<sup>39</sup> autorise déjà les RPC, et qu'aucune modification législative n'était donc nécessaire. L'article 40 du *Pension Benefits Act* autorise un promoteur de régime à limiter les niveaux de cotisation au montant négocié dans le cadre d'une convention collective. Si les fonds sont insuffisants pour maintenir le niveau courant de prestations, celles-ci peuvent être réduites.

#### **h. Les autres provinces**

Au Manitoba et à Terre-Neuve-et-Labrador, il n'existe pas de cadre législatif pour les RPC à l'extérieur du contexte interentreprises. L'Île-du-Prince-Édouard n'a aucune loi en vigueur sur les régimes de retraite.

#### **i. À l'échelon fédéral**

À l'échelon fédéral (qui englobe les territoires canadiens), les régimes de retraite dont les cotisations ont été négociées existent depuis un certain temps, dans le contexte interentreprises. Les RPC peuvent fonctionner selon les règles existantes dans les régimes à cotisations négociées, ce qui signifie que, du moins présentement, les régimes à prestations cibles ne sont possibles que pour les régimes interentreprises.

Le gouvernement fédéral a également publié un document de consultation sur les RPC intitulé *Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles*<sup>40</sup>. Comme le contenu de ce document a été examiné en détail dans un autre mémoire (cliquez [ici](#) pour le consulter), nous ne répéterons pas cet exercice dans le présent rapport complémentaire sur les RPC.

---

<sup>39</sup> SS 1992, ch. P-6.001.

<sup>40</sup> Voir la note 2, ci-dessus.

## SOURCES CONSULTÉES

### Ressources gouvernementales

Budget de l'Ontario 2013, *Un Ontario prospère et équitable*

Treasury Board and Finance de l'Alberta, exposé de principes intitulé *Target Benefit Funding Rules* Position Paper (mars 2013)

Groupe de travail sur la protection des régimes de retraite, *Régimes de retraite à risques partagés – Un nouveau modèle pour le Nouveau-Brunswick* (mars 2011)

Document de consultation du gouvernement fédéral, *Innovier en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles*

### Documents de travail

Aon Hewitt, *Target Benefit Plans – The Future of Sustainable Retirement Programs* (juin 2012)

Aon Hewitt, *Unpacking the Target Benefit Plan – Finding the Right Benefit/Funding Balance* (septembre 2012)

Aon Hewitt, *Delivering on the Target Benefit Plan – Governance and Risk Alignment* (décembre 2013)

Canadian Institutional Investment Network, *2012 Canada's Pension Landscape Report: The Evolution of Risk*

### Articles et présentations

Bartlett, Mel, Angela Mazerolle et Jana Steele, *The Growth of Target Benefit Plans in Canada*, présentation préparée pour le C.D. Howe Institute (juillet 2014)

Bauslaugh, Randy, Ian Edelist et Jana Steele, *Pension Reforms in Canada*, présentation préparée pour l'Association du Barreau de l'Ontario (février 2014)

Bauslaugh, Randy, Ian Edelist et Jana Steele, *Plan Sustainability: Alternatives Across Canada*, présentation préparée pour l'Association du Barreau de l'Ontario (février 2014)

Steele, Jana, Angela Mazerolle Stephens et Paul Lai Fatt, *What is Unique about New Brunswick's Shared Risk Model* (novembre 2012)