

Chapitre 2

Ministère de la Justice et de la Consommation - Loi sur les prestations de pension

Contenu

Contexte27
Aperçu de la vérification29
Résumé des résultats34
Communication de l'étendu des protections34
Conformité à la loi40
Efficacité de l'administration de la loi56
Résolution des problèmes importants de régimes de retraite privés64

Ministère de la Justice et de la Consommation - Loi sur les prestations de pension

Contexte

Historique législatif

2.1 C'est l'Ontario qui, la première au Canada, adopte une loi de réglementation sur les pensions en 1965. En 1967, le gouvernement fédéral légifère en adoptant la *Loi sur les normes de prestation de pension*. Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur l'enregistrement des régimes de pension* est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1973. Cette loi sera abrogée avec l'adoption de la *Loi sur les prestations de pension* (la loi) le 31 décembre 1991.

2.2 En 2006, le ministère de la Justice et de la Consommation (le ministère) devient responsable de la loi. Le ministère qui assumait cette responsabilité auparavant a existé sous plusieurs noms, dont le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi, le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, et le ministère du Travail.

Compétence

2.3 Toutes les provinces canadiennes (à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard) et le gouvernement fédéral possèdent leur propre législation en matière de régimes de retraite. Les régimes de retraite sont enregistrés dans la province où le plus grand nombre des participants au régime travaillent. Par exemple, une entreprise de pâtes et papiers est un employeur qui peut avoir de nombreuses installations au Canada. Si la concentration la plus grande de ses employés se trouve au Québec, alors le régime de retraite est enregistré auprès du gouvernement du Québec.

2.4 Tandis que les régimes de retraite sont enregistrés auprès d'une seule province, ce sont les mesures législatives de la province dans laquelle travaille le participant au régime qui s'appliquent à cette personne. Dans l'exemple ci-dessus, si l'entreprise enregistrée au Québec emploie des travailleurs à une usine située dans le nord du Nouveau-Brunswick, alors ce sont les mesures législatives du

Nouveau-Brunswick qui s'appliquent à ces employés. En conséquence, le régime de retraite doit appliquer la législation relative aux régimes de retraite de toutes les provinces où travaillent les participants au régime.

2.5 L'organisme de réglementation des régimes de retraite de la province d'enregistrement supervise les régimes à l'aide des mesures législatives de toutes les provinces dans lesquelles travaillent des participants. Dans l'exemple ci-dessus, si l'entreprise enregistrée au Québec fermait ses installations au Nouveau-Brunswick, l'organisme de réglementation des régimes de retraite du Québec superviserait la liquidation des activités dans le respect de la législation du Nouveau-Brunswick. Des accords de réciprocité entre les administrations ont été établis à une telle fin.

2.6 La *Loi sur les normes de prestation de pension* fédérale s'applique aux régimes de retraite supervisés par le Bureau du surintendant des institutions financières. Ces régimes visent des industries de nature nationale ou interprovinciale telles que le secteur des banques, les transports aérien, ferroviaire et maritime, et les télécommunications.

Objectif d'intérêt public

2.7 Un employeur a le droit de choisir volontairement d'offrir ou de discontinuer un régime de retraite. La Cour suprême du Canada a déclaré que la législation en matière de régimes de retraite tente de maintenir un équilibre juste et délicat entre les intérêts de l'employeur et ceux des employés.

2.8 La Commission du travail et de l'emploi du Nouveau-Brunswick a décrit l'objectif d'intérêt public qui sous-tend la *Loi sur les prestations de pension* dans une décision de 1999 :

La politique publique qui sous-tend la Loi sur les prestations de pension est de faciliter et de réglementer l'accumulation, l'administration, la gestion et le versement du revenu de retraite de façon à atteindre au mieux l'objectif social d'améliorer la sécurité financière des travailleurs lorsqu'ils prennent leur retraite d'une activité productive. La loi offre un régime statutaire complet, structuré de façon à faire progresser l'objectif d'intérêt public. Elle encourage et facilite les cotisations de retraite des travailleurs et des employeurs, protège et préserve les caisses et les cotisations de retraite et maximise les prestations de retraite, tout cela dans l'intérêt des travailleurs qui prennent leur retraite. [Traduction.]

**Mandat du Bureau du
surintendant des pensions**

2.9 Le texte de la loi ne prescrit pas d'objectifs précis.

2.10 Le ministre de la Justice et de la Consommation est chargé de l'administration générale de la loi. Le ministre désigne des personnes pour agir en son nom, y compris un surintendant des pensions.

2.11 De l'information sur le Bureau du surintendant des pensions (le bureau) se trouve sous la rubrique « Pensions » du site Web du ministère. Le site indique que le mandat du bureau est de mettre en vigueur les normes prescrites en vertu de la loi et de faire enquête sur les infractions présumées à celle-ci.

2.12 Nous devrions aussi noter que la loi régit uniquement les régimes de retraite privés. Tandis que l'article 2 de la loi dit que « La présente loi lie la Couronne », cet article n'a jamais été proclamé. Donc, les régimes parrainés par le gouvernement provincial ne sont pas visés par cette loi.

**Définition d'un régime de
retraite**

2.13 La loi définit un régime de retraite ou un « régime de pension » comme un régime qui assure des pensions aux participants au régime auquel l'employeur des participants est tenu de cotiser. La loi exclut expressément de la définition les régimes différés de participation aux bénéficiaires, les régimes assurant une allocation de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-retraite tels qu'ils sont définis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada).

**Aperçu de la
vérification**

2.14 À notre avis, dans son rôle de protection des intérêts des participants aux régimes de retraite, la loi est d'une grande importance pour les députés de l'Assemblée législative et le grand public. Nous avons pris en considération les facteurs ci-dessous pour en arriver à une telle conclusion.

Importance**Répercussions économiques
et sociales**

2.15 Selon la Banque du Canada, le système des pensions du Canada est formé essentiellement de trois piliers. Le premier pilier est le soutien du revenu par le gouvernement au moyen des programmes de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti. Le deuxième pilier est constitué des régimes de retraite publics, soit le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Le troisième pilier est constitué des régimes de retraite privés, qui consistent dans des régimes de retraite d'employeur et des régimes enregistrés d'épargne-retraite administrés par des particuliers.

2.16 L'échec d'un régime de retraite d'employeur peut avoir des conséquences dramatiques pour les participants au régime, leur

famille et leur communauté. Il est donc important de mieux connaître le nombre de travailleurs du Nouveau-Brunswick couverts par un régime de retraite.

Participants actifs au Nouveau-Brunswick

2.17 Dans sa publication annuelle intitulé *Régimes de pension au Canada*, Statistique Canada fournit des statistiques sur le nombre d'employés couverts par un régime de retraite. Ce rapport fournit des chiffres par province d'enregistrement des régimes et par province d'emploi.

2.18 Les participants actifs sont les personnes qui cotisent au régime de retraite. Les chiffres de Statistique Canada quant au nombre de participants actifs qui travaillaient au Nouveau-Brunswick au 31 décembre 2004 sont résumés dans la pièce 2.1.

Pièce 2.1

Régimes de retraite ayant des participants qui travaillaient au Nouveau-Brunswick au 31 décembre 2004

Province	Régimes de retraite	Participants actifs au Nouveau-Brunswick	%
Nouveau-Brunswick	325	37 028	28 %
Autres provinces	697	19 849	15 %
Provinces	1 022	56 877	43 %
Canada	106	11 542	9 %
Total des régimes enregistrés	1 128	68 419	52 %
Non enregistrés (c.-à.-d. services publics provinciaux et fédéraux)	12	64 158	48 %
Total des régimes enregistrés et non enregistrés	1 140	132 577	100 %

2.19 Au 31 décembre 2004, le Nouveau-Brunswick comptait 325 régimes enregistrés visant 37 028 participants actifs qui travaillaient au Nouveau-Brunswick. Donc, 28 % des travailleurs étaient couverts par un régime de retraite enregistré ou non enregistré.

2.20 Les régimes de retraite enregistrés dans d'autres provinces, mais ayant des participants employés au Nouveau-Brunswick, représentaient par ailleurs 697 régimes et 19 849 participants, ou 15 % du nombre total de participants couverts par un régime. De ce total, l'Ontario comptait pour 502 régimes représentant 14 347 participants du Nouveau-Brunswick, soit la plus grande concentration de régimes enregistrés à l'extérieur du Nouveau-Brunswick.

2.21 Au total, 1 022 régimes de retraite enregistrés auprès de gouvernements provinciaux représentaient 56 877 participants actifs du Nouveau-Brunswick. Bien que le nombre de participants soit considérable, il n'en reste pas moins que la loi vise seulement 43 %

des participants actifs à un régime de retraite au Nouveau-Brunswick. La loi fédérale vise 9 % des participants, tandis que les régimes non enregistrés parrainés par le gouvernement représentent les 48 % qui restent.

2.22 Statistique Canada signalait dans son *Enquête sur la population active* de décembre 2004 que 357 300 personnes travaillaient au Nouveau-Brunswick. Si on divise le nombre total de participants actifs à un régime de retraite enregistré ou non enregistré (132 577) par ce chiffre (357 300), le quotient montre que 37 % des travailleurs du Nouveau-Brunswick sont couverts par un régime de retraite d'employeur. En particulier, seulement 16 % des travailleurs du Nouveau-Brunswick (56 877 sur 357 300) sont protégés par la loi.

Enregistrements récents de régimes

2.23 Le nombre de régimes enregistrés au Nouveau-Brunswick s'est accru entre la dernière date de rapport par Statistique Canada et la date à laquelle nous avons en grande partie achevé notre vérification par sondages. Le changement est résumé dans la pièce 2.2.

Pièce 2.2

Enregistrements de régimes de retraite entre 2004 et 2006

Date	Activité	Régimes de retraite	Participants actifs au Nouveau-Brunswick
31 décembre 2004	Rapport de Statistique Canada	325	37 028
Du 1 ^{er} janvier 2005 au 29 août 2006	Nouveaux enregistrements	35	728
29 août 2006	Vérification en grande partie achevée	360	37 756

2.24 Le nombre de régimes enregistrés au Nouveau-Brunswick est passé de 325 en 2004 à 360 en 2006, soit une augmentation de 11 %. Le nombre de participants actifs du Nouveau-Brunswick est passé de 37 028 en 2004 à 37 756 en 2006, soit une augmentation de 2 %. La faible hausse dans le nombre de participants comparativement au nombre de régimes enregistrés s'explique du fait que bon nombre de ces régimes sont des « régimes de retraite individuels ». Souvent parrainés par des professionnels ou des entrepreneurs, ces régimes comptent habituellement un ou deux participants.

Participants actifs et anciens participants aux régimes enregistrés du Nouveau-Brunswick

2.25 Outre les participants actifs, les régimes de retraite enregistrés comptent aussi d'anciens participants. Un ancien participant est une personne qui a mis fin à son emploi. Soit elle reçoit une pension, soit elle a le droit de recevoir une pension différée à une date ultérieure. Les anciens participants sont visés par

la loi de la même manière que les participants actifs. À l'instar des participants actifs, ils se préoccupent des difficultés financières que pourrait connaître un régime de retraite.

2.26 Le bureau consigne le nombre d'anciens participants de chaque régime enregistré. Si l'on prend les données présentées dans la pièce 2.2 et qu'on les présente dans l'optique des régimes enregistrés auprès du gouvernement du Nouveau-Brunswick, le nombre total de participants actifs et d'anciens participants est présenté dans la pièce 2.3.

Pièce 2.3

Nombre total de participants aux régimes enregistrés du Nouveau-Brunswick, 29 août 2006

Statut des participants	Province de travail	Participants	%
Actifs	Nouveau-Brunswick	37 756	63 %
Actifs	Autres provinces	5 929	10 %
Total des participants actifs	Toutes	43 685	73 %
Total des anciens participants	Toutes	15 890	27 %
Total des participants actifs et des anciens participants	Toutes	59 575	100 %

2.27 Le nombre total de participants actifs aux régimes enregistrés au Nouveau-Brunswick est 43 685, y compris 37 756 personnes qui travaillent au Nouveau-Brunswick et 5 929 qui travaillent dans une autre province. Le nombre d'anciens participants aux régimes enregistrés au Nouveau-Brunswick se chiffre au total à 15 890. Donc, les participants actifs comptent pour 73 % et les anciens participants comptent pour 27 % du total des participants aux régimes enregistrés au Nouveau-Brunswick. Les anciens participants sont nombreux; toutefois, ils ne sont pas reconnus dans aucun rapport du ministère ni par Statistique Canada.

Ampleur financière

2.28 À la fin de 2003, la Banque du Canada estimait à 550 milliards de dollars la valeur des investissements en capital des régimes de retraite d'employeur au Canada. D'après les documents déposés au Bureau du surintendant des pensions, la valeur des actifs des régimes de retraite enregistrés au Nouveau-Brunswick à la fin de 2005 était d'environ 4,1 milliards de dollars, ce qui représente une réserve de capital considérable dont l'investissement est régi par les dispositions de la loi.

Risque

2.29 Au début de notre vérification, nous avons évalué le risque que la loi ne soit pas respectée et que ce non-respect ne soit pas décelé par le Bureau du surintendant des pensions. Plusieurs facteurs

de risque laissaient entendre que le risque est élevé. Ce niveau de risque a justifié une vérification par notre bureau.

2.30 Ces facteurs sont montrés dans la pièce 2.4.

Pièce 2.4

Facteurs de risque évalués pour la vérification

Facteurs de risque	Indications d'un risque élevé
Qualité des systèmes d'information de gestion et de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • La base de données exclusive, le « système des pensions », a été mise en œuvre en octobre 2000, mais elle n'a jamais fait l'objet d'une vérification. • Les systèmes de contrôle comprennent des procédures automatisées et manuelles. Ces systèmes n'ont jamais fait l'objet d'une vérification.
Qualité des rapports externes	<ul style="list-style-type: none"> • La production de rapports de gestion internes semblait négligeable. • La production de rapports externes sur le rendement était minime.
La nature et le degré de changement dans l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • À l'échelle internationale, de nombreux régimes de retraite à prestations déterminées sont sous-financés en raison de changements dans les caractéristiques démographiques des participants au régime, de piètres rendements sur les marchés boursiers au cours des dernières années, d'un environnement où les taux d'intérêt sont plus faibles et de lois d'impôt sur le revenu restrictives pour ce qui est des surplus des régimes.
Nature des opérations	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines informations relatives aux régimes de retraite déposées au bureau sont de nature complexe. • L'actif total des régimes de retraite enregistrés au Nouveau-Brunswick atteint environ 4,1 milliards de dollars.
Allégations de problèmes de rendement dans le passé	<ul style="list-style-type: none"> • Certains participants aux régimes de retraite de St. Anne-Nackawic Pulp Company Ltd. ont entamé des poursuites contre le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ils allèguent que la province et la surintendante des pensions ont manqué à leurs devoirs de fiduciaires envers les participants au régime. • En novembre 2005, l'ombudsman du Nouveau-Brunswick écrivait que « Ce qui est amplement clair, c'est que les mesures de protection législatives qui ont été mises en place pour protéger les bénéficiaires de pensions n'ont été d'aucun secours aux participants des régimes de l'usine St-Anne Nackawic, dans ce cas. Dans un litige, la surintendante des pensions pourrait réussir à se débarrasser de toute responsabilité en invoquant l'obligation claire qui est imposée à l'administrateur du régime en vertu de la loi. À mon avis, cependant, un juge des faits adopterait un point de vue plus sérieux du degré de diligence qui est exigé d'un fonctionnaire chargé de la sécurité des régimes de pension dans la province. »

Étendue

2.31 Nous avons limité l'étendue de notre vérification aux protections offertes par la loi aux participants actifs et aux anciens

participants aux régimes de retraite et à la nature des activités du Bureau du surintendant des pensions.

2.32 Notre vérification ne visait pas à fournir une opinion ou un jugement sur la faillite de St. Anne-Nackawic Pulp Company Ltd. ou les questions juridiques qui en ont découlé au sujet de ses régimes de retraite.

2.33 Notre vérification est conforme aux normes établies pour les missions de certification par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et a donc consisté dans des contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances.

Processus

2.34 Nous avons élaboré quatre objectifs pour notre vérification. Nous avons ensuite établi pour chacun de ces objectifs deux critères, ou normes, en regard desquels nous avons vérifié le rendement du Bureau du surintendant des pensions. À la lumière des constatations de notre vérification, nous avons dégagé des conclusions relativement aux critères. Enfin, nous avons énoncé nos opinions sur l'atteinte ou non des objectifs de vérification.

Résumé des résultats

2.35 La pièce 2.5 résume nos objectifs, nos critères, nos conclusions et nos opinions.

Communication de l'étendue des protections

2.36 Notre premier objectif de vérification consistait à déterminer si le Bureau du surintendant des pensions s'assure que l'étendue des protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension* est communiquée aux intervenants.

2.37 À notre avis, le bureau ne s'est pas assuré que l'étendue des protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension* est communiquée aux intervenants.

2.38 Nous avons formé notre opinion à l'issue d'une évaluation des deux critères de vérification décrits ci-dessous.

Documentation de l'étendue des protections

2.39 Notre premier critère affirmait qu'une explication de l'étendue des protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension* devrait être mise par écrit dans l'intérêt des intervenants.

2.40 Nous avons conclu qu'une explication des protections offertes par la loi n'a pas été mise par écrit dans l'intérêt des intervenants.

2.41 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Pièce 2.5

Objectifs, critères, conclusions et opinions de vérification



Procédés

2.42 Pour déterminer les protections offertes par la loi, nous avons appliqué plusieurs procédés, dont :

- une analyse de la *Loi sur les prestations de pension* et des règlements afférents;
- un examen des communications externes du bureau aux intervenants en matière de pensions;
- un examen des rapports annuels du ministère;
- un examen des décisions de la Commission du travail et de l'emploi;
- un examen des décisions des tribunaux.

Constatations et recommandations

2.43 Nous avons regroupé nos constatations et nos recommandations sous les quatre rubriques suivantes.

Documents de référence

2.44 Nous avons constaté que la *Loi sur les prestations de pension* et les règlements afférents constituent les seuls documents de référence qui décrivent les protections offertes aux participants à un régime de retraite. À notre avis, la plupart des participants à un régime de retraite ne connaissent pas grand-chose aux prestations, droits et obligations qui leur sont conférés en vertu de la loi. La loi et ses règlements n'ont pas été expliqués en termes courants à l'intention du participant type à un régime de retraite.

2.45 Les employeurs qui envisagent d'établir un nouveau régime de retraite peuvent se tourner vers le Bureau du surintendant des pensions pour obtenir de l'information. Cependant, d'habitude, les employeurs consultent les compagnies d'assurance ou les cabinets d'actuaire qui offrent des services de gestion des régimes de retraite pour s'assurer que leur régime est établi en conformité avec la loi.

Recommandation

2.46 Nous avons recommandé que le bureau crée un document qui décrit l'étendue des protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension*.

2.47 Le document devrait préciser les protections offertes en vertu de la loi, les prestations, droits et obligations des participants à un régime de retraite et les rôles des principaux intervenants associés à leur régime.

2.48 Le bureau pourrait, dans la préparation d'un tel document, s'inspirer de la brochure intitulée *Vos droits en matière de pension* publiée par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO). La CSFO est l'organisme de réglementation des régimes de retraite en Ontario.

Fonctions des administrateurs de régime et de la surintendante

2.49 Les administrateurs des régimes de retraite pourraient être tenus d'informer périodiquement les participants de la disponibilité d'un tel document.

2.50 La loi établit les fonctions des administrateurs des régimes de retraite et de la surintendante des pensions.

2.51 L'administrateur est la personne chargée du fonctionnement du régime de retraite. L'administrateur est généralement l'employeur qui a établi le régime, mais il peut aussi s'agir d'un conseil de fiduciaires, d'un comité des pensions, d'une compagnie d'assurance ou de tout autre organisme créé par une loi.

2.52 La loi précise que l'administrateur du régime de retraite doit s'assurer que le régime et ses fonds de placement sont administrés conformément à la loi et aux règlements. En conséquence, il incombe à l'administrateur du régime de s'assurer que le régime respecte la loi et les règlements.

2.53 Nous avons constaté que, dans la majorité des cas, l'administrateur et l'employeur répondant sont la même entité. Voilà une situation qui présente une possibilité de conflit d'intérêts. D'une part, cette personne doit s'occuper des intérêts de l'employeur en ce qui a trait à la rentabilité et à la valeur pour les actionnaires. D'autre part, elle a l'obligation fiduciaire de protéger les intérêts des participants au régime.

2.54 Les fonctions et les actions connexes de la surintendante des pensions sont résumées dans la pièce 2.6.

Pièce 2.6

Fonctions de la surintendante des pensions

Fonctions de la surintendante	Actions connexes
Superviser les régimes de retraite	<ul style="list-style-type: none"> • Enregistrer les régimes et les modifications. • Surveiller le maintien de la conformité. • Approuver les situations particulières.
Faire appliquer les normes	<ul style="list-style-type: none"> • Faire enquête sur les infractions présumées à la loi et aux règlements. • Rendre des ordonnances pour assurer le respect de la loi et les règlements.
Fournir de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Communiquer avec les administrateurs. • Communiquer avec d'autres organismes canadiens de contrôle des régimes de retraite. • Faire rapport aux organismes fédéraux, soit l'Agence du revenu du Canada et Statistique Canada. • Représenter le bureau devant la Commission du travail et de l'emploi.

Étendue des protections

Mesures législatives

2.55 Les protections qui découlent des fonctions décrites ci-dessus sont souvent implicites plutôt qu'explicitement énoncées dans les mesures législatives. Nous avons résumé comme suit en termes généraux l'étendue des protections offertes par la loi :

- Veiller à ce que tous les régimes de retraite offrent des niveaux minimums de prestations de retraite.
- Réduire le risque de non-conformité à la loi et aux règlements.
- Réduire le risque que le financement des régimes soit insuffisant.
- Prévoir des mécanismes de résolution des différends.

Rapports annuels du ministère

2.56 En ce qui a trait au financement des régimes de retraite, le rapport annuel de 2004-2005 du ministère de la Formation et du Développement de l'emploi précise que le bureau est chargé de :

enregistrer les régimes de pension du secteur privé et les modifications connexes dans le but de [réduire le risque que les régimes soient dotés de fonds insuffisants]

2.57 Nous avons toutefois constaté que les rapports annuels précédents décrivent la responsabilité du bureau en termes légèrement différents. De 1999-2000 à 2003-2004, la responsabilité du bureau est décrite ainsi :

Le BSP vérifie, enregistre et contrôle les régimes de pension du secteur privé et les modifications connexes, afin de s'assurer que les régimes ont assez de fonds pour payer les pensions prévues aux participants.

2.58 Le changement apparent dans l'interprétation, qui est passée de la notion de *s'assurer* que les fonds sont suffisants à la notion de *réduire le risque* de fonds insuffisants, nous laisse croire que le ministère responsable considérait qu'il avait d'abord surestimé le niveau des protections offertes par la loi pour ce qui est du financement des régimes de retraite privés.

Précédents juridiques

2.59 Nous avons cherché des indications de la manière dont les mesures législatives devraient être appliquées ou interprétées dans les faits. Nous avons trouvé ce qui suit :

- La surintendante a déclaré qu'elle est liée par les dispositions de la loi dans la résolution des différends ou des questions qui lui sont soumis.
- La Commission du travail et de l'emploi, en choisissant d'affirmer, d'infirmier ou de renvoyer pour enquête plus poussée les décisions de la surintendante, a écrit que :

Dans son interprétation de la Loi sur les prestations de pension, la commission adopte l'approche moderne favorisée par la Cour suprême du Canada et notre propre Cour d'appel en matière d'interprétation législative – les mots d'une loi doivent être lus dans leur contexte global et dans leur sens grammatical et ordinaire, en harmonie avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du Parlement. [Traduction.]

- La Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a examiné des décisions de la Commission du travail et de l'emploi découlant de la contestation de questions de droit; elle n'a cependant jamais rendu de jugement concernant l'étendue des protections offertes par la loi.
- Nous n'avons pas non réussi à trouver ailleurs au Canada des causes ayant trait à l'établissement de l'étendue des protections offertes par la législation en matière de régimes de retraite.

2.60 Bref, les précédents juridiques relativement à l'interprétation des protections offertes par la loi sont rares.

Communication aux intervenants

2.61 Notre second critère affirmait que l'étendue des protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension* devrait être communiquée aux intervenants.

2.62 Nous avons conclu que l'étendue des protections de la loi n'a pas été communiquée aux intervenants.

2.63 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Procédés

2.64 Pour déterminer si l'étendue des protections avait été communiquée aux intervenants, nous avons appliqué plusieurs procédés, dont :

- un examen des rapports annuels du ministère;
- un examen du site Web public du ministère et du bureau;
- un examen de la correspondance de la surintendante et des ordonnances qu'elle a rendues.

Constatations et recommandations

2.65 Nous avons constaté que les communications publiques actuelles à l'intention des intervenants sont de portée très limitée. Par exemple, nous avons trouvé que :

- Le rapport annuel de 2004-2005 du ministère de la Formation et du Développement de l'emploi contient uniquement un résumé en quatre points des responsabilités du Bureau du surintendant des pensions et un bref tableau qui énumère les régimes et les participants actifs.
- Le site Web du bureau comprend un lien vers la loi et les règlements et une brève section « Questions fréquentes », mais aucun renvoi aux protections offertes aux participants par la loi.
- La correspondance de la surintendante adressée aux administrateurs de régimes, y compris les ordonnances de conformité, est confidentielle et non divulguée au public.

Recommandation

2.66 Nous avons recommandé que le bureau communique aux intervenants l'étendue des protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension*.

2.67 Diverses méthodes pourraient être envisagées pour diffuser de l'information aux intervenants. Par exemple, le bureau pourrait s'inspirer du site Web de la CSFO pour ses communications externes avec les intervenants en matière de régimes de retraite. Le site en question comprend de l'information à jour utile pour les intervenants, notamment :

- une brochure sur les droits en matière de pensions;
- des bulletins périodiques sur les régimes de retraite, préparés par la CSFO;
- les politiques administratives de la CSFO.

Conformité à la loi

2.68 Notre deuxième objectif de vérification consistait à déterminer si le Bureau du surintendant des pensions respecte les exigences de la *Loi sur les prestations de pension* en ce qui concerne l'enregistrement des régimes de retraite et les modifications à ceux-ci et la surveillance du maintien de la conformité à la loi par les régimes.

2.69 À notre avis, le Bureau du surintendant des pensions respecte en partie les exigences de la loi en ce qui concerne l'enregistrement des régimes et des modifications à ceux-ci et la surveillance du maintien de la conformité à la loi par les régimes.

2.70 Nous avons formé notre opinion à l'issue d'une évaluation des deux critères de vérification décrits ci-dessous.

**Systemes, directives et
procédures**

2.71 Notre premier critère affirmait que des systèmes, des directives et des procédures appropriées devraient guider le travail du Bureau du surintendant des pensions.

2.72 Nous avons conclu que, en plus de l'absence de directives officielles, le système d'information actuel et les procédures opérationnelles sont insuffisantes pour correctement guider le travail du bureau.

2.73 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Procédés

2.74 Afin de déterminer les systèmes, les directives et les procédures qui devraient guider le travail du Bureau du surintendant des pensions, nous avons appliqué plusieurs procédés, dont :

- la documentation des processus de la base de données exclusive utilisée par le bureau;
- un examen de l'exactitude des données sur les régimes de retraite;
- un examen des procédures et des listes de contrôle;
- des entretiens avec le personnel pour obtenir de l'information.

**Constatations et
recommandations**

2.75 Nous avons regroupé nos constatations et recommandations sous trois catégories : systèmes, directives et procédures.

Systemes

2.76 La principale base de données utilisée par le bureau s'appelle le système des pensions. Notre examen de ce système est présenté dans les trois sections suivantes.

Aperçu du système des pensions

2.77 Un aperçu du système des pensions est présenté dans la pièce 2.7.

2.78 Nous avons constaté que le système des pensions est l'application essentielle pour les activités courantes du bureau. Il est utilisé par tous les membres du personnel pour saisir l'information dont il a besoin pour superviser les régimes de retraite.

2.79 Nous avons aussi constaté que le personnel effectue certaines actions importantes à l'extérieur du système des pensions. Par exemple, un contrôle systématique est fait à l'aide de listes de contrôle sur la conformité pour vérifier que les documents déposés respectent la loi. Pour les rapports d'évaluation actuarielle, le personnel utilise une feuille de calcul pour consigner son examen de la conformité des rapports à la loi.

Pièce 2.7

Aperçu du système des pensions

Élément	Caractéristiques
Données d'entrée	<ul style="list-style-type: none"> • Documents requis des régimes de retraite prédéterminés par le bureau. • Documents déposés par les administrateurs des régimes et copiés par imagerie dans le système des pensions. • Données tirées de documents et entrées manuellement par le personnel du bureau.
Fonctions	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir l'accès électronique aux détails de chaque régime de retraite. • Maintenir l'accès électronique aux détails de chaque document devant être déposé, p. ex. : modifications, rapports annuels de renseignements, rapports d'évaluation actuarielle triennaux. • Suivre la réalisation des processus par le personnel.
Données de sortie	<ul style="list-style-type: none"> • Lettres de rappel concernant le dépôt des rapports annuels de renseignements. • Fichier de données concernant les détails des rapports annuels de renseignements pour le transfert mensuel vers l'Agence du revenu du Canada. • Fichier des statistiques sur les régimes de retraite pour leur transfert annuel vers Statistique Canada.
Soutien	<ul style="list-style-type: none"> • Système conçu et soutenu par le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail.

2.80 Au moment de sa mise en œuvre, un certain nombre d'améliorations étaient prévues pour la « phase II » de l'élaboration du système, soit :

- rapports de gestion;
- lettres de rappel concernant les documents à déposer, semblables aux lettres envoyées pour les rapports annuels de renseignements;
- consignation des détails financiers tirés des rapports d'évaluation actuarielle;
- analyse des risques des régimes de retraite.

2.81 Ces améliorations n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation

2.82 Nous avons recommandé que le ministère prenne des mesures pour assurer l'élargissement des capacités du système des pensions afin que le système réponde aux besoins opérationnels du bureau.

2.83 Le ministère devrait lancer un projet officiel visant à documenter ses besoins opérationnels et à évaluer les coûts et les avantages de répondre à ces besoins par des modifications au système des pensions.

2.84 Au cours de notre vérification, un certain nombre d'interrogations ont été élaborées pour la base de données. Le personnel a exprimé son désir d'utiliser ces interrogations jusqu'à ce que le système des pensions soit mis à niveau.

Exactitude des données du système des pensions

2.85 Nous avons examiné l'exactitude des données du système des pensions. La principale table de la base de données comptait un total de 585 enregistrements, représentant tous les régimes de retraite traités depuis la mise en œuvre du système des pensions. Avec le personnel, nous avons examiné les champs les plus importants dans ces enregistrements et repéré les données inexactes. Les champs examinés, le nombre d'enregistrements contenant des données inexactes et le pourcentage des enregistrements de la base de données contenant des données inexactes sont affichés dans la pièce 2.8.

2.86 Ces erreurs dans les données n'ont pas été décelées par le bureau dans le cours normal de ses activités. Si elles n'ont pas été décelées, c'est parce que le système des pensions n'offre pas un niveau suffisant de rapport à des fins de gestion.

2.87 Les données contenant ces inexactitudes ont été acheminées chaque année à Statistique Canada pour son enquête et sa publication *Régimes de pension au Canada*. Donc, les tables des régimes de retraite du Nouveau-Brunswick préparées avec les champs de la base de données énumérés ci-dessus étaient inexactes.

Pièce 2.8

Enregistrements dans le système des pensions contenant des données inexactes

Champ de la base de données	Enregistrements contenant des données inexactes	% des enregistrements de base de données
Autorité législative	3	1 %
Statut	88	15 %
Genre de formule de prestations	62	11 %
Employeur	23	4 %
Genre d'organisation	67	11 %
Actuaire	52	9 %
Fiduciaire	16	3 %
Mode de financement	15	3 %

2.88 À la suite de nos questions durant la vérification, le personnel a corrigé les données en question.

Soutien du système

2.89 Avant 2006, le bureau était rattaché au ministère de la Formation et du Développement de l'emploi (FDE). Le ministère assurait le soutien du système des pensions, mais le personnel a exprimé des préoccupations relatives à la nature sporadique du soutien et à la difficulté d'obtenir des améliorations au système.

2.90 Nous avons constaté que seule de la documentation de haut niveau était disponible sur le système. L'analyste du soutien du système a déclaré qu'il n'existait pas de documentation sur la logique de programmation.

2.91 Nous avons aussi remarqué que le personnel n'a pas accès au manuel électronique d'utilisation du système.

2.92 Suivant le transfert du bureau au ministère de la Justice et de la Consommation, on nous a informés qu'une entente officielle était en voie de rédaction entre les ministères pour le soutien de l'exploitation continue du système des pensions.

Recommandation

2.93 Nous avons recommandé que le ministère s'assure qu'une documentation suffisante soit à la disposition du personnel de soutien du système des pensions et des utilisateurs du système.

2.94 Le ministère de la Justice et de la Consommation et le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (anciennement FDE) devraient travailler ensemble pour veiller à ce que la documentation du système soit à jour et mise à la disposition du personnel.

Directives

2.95 Nous avons constaté que le bureau n'avait établi aucune directive officielle. À la place, chaque membre du personnel utilise la loi et les règlements comme documents de référence.

Procédures

2.96 Nous avons examiné les procédures automatisées et manuelles relatives au système des pensions.

2.97 Le système des pensions vise à faire en sorte que le personnel traite la documentation des régimes de retraite d'une manière complète, exacte et uniforme. Au système des pensions s'ajoutent des listes de contrôle manuelles qui détaillent les exigences en matière de conformité législative et prévoient une zone de réponse à remplir par le personnel.

2.98 Nous avons constaté que certains membres du personnel ne s'acquittaient pas correctement de leurs affectations de travail dans le système des pensions. Nous avons aussi constaté que les listes de contrôle sur la conformité ne sont pas utilisées de manière uniforme par le personnel et qu'elles ne sont pas examinées par un pair ou un surveillant.

2.99 Nous avons constaté que, en l'absence de procédures officielles écrites, des membres du personnel suivent leurs propres procédures, préparées durant leur période de formation initiale. En mettant les procédures par écrit, le bureau pourrait transférer plus efficacement les connaissances des membres du personnel actuels aux nouveaux employés.

2.100 Dans l'ensemble, nous avons constaté que des procédures de surveillance limitées sont en vigueur pour examiner la qualité du travail effectué par le personnel et veiller à ce qu'il s'acquitte des fonctions prescrites dans la loi pour le bureau.

Recommandation

2.101 Nous avons recommandé que le bureau élabore une stratégie de contrôle de la qualité pour s'assurer que le personnel s'acquitte des fonctions prescrites dans la loi pour le bureau.

2.102 Nous proposons une stratégie de contrôle de la qualité qui comprendrait :

- un examen de toutes les procédures et listes de contrôle pour voir si elles couvrent toutes les exigences de la loi;
- la préparation d'un manuel des directives et des procédures qui serait le complément du système des pensions;
- l'examen du travail du personnel pour en vérifier l'uniformité et voir si la loi est respectée.

Assurer le respect des mesures législatives

2.103 Notre second critère affirmait que le Bureau du surintendant des pensions devrait s'assurer du respect des exigences de la *Loi sur les prestations de pension*.

2.104 Nous avons conclu que le bureau s'assure du respect de nombreuses exigences de la loi, mais pas de toutes.

2.105 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrites ci-dessous.

Procédés

2.106 Pour déterminer comment le bureau s'assure du respect des exigences de la loi, nous avons appliqué plusieurs procédés, dont :

- un examen de la documentation d'un échantillon de régimes de retraite;
- une analyse des données du système des pensions;
- un examen des ordonnances rendues par la surintendante;
- des entretiens avec le personnel pour obtenir de l'information.

Constatations et recommandations

2.107 Le système des pensions contient des activités, des sous-activités et des enregistrements de données qui devraient permettre à la surintendante de surveiller la conformité des administrateurs de régime à la loi. Nous avons vérifié par sondages si cette surveillance a effectivement lieu.

2.108 Nous avons choisi un échantillon de régimes de retraite pour plusieurs activités. Nous avons examiné les documents déposés auprès du bureau, examiné les données dans le système des pensions et discuté des procédures appliquées pour surveiller le respect de la loi.

2.109 Notre contrôle par sondages nous permet de déclarer de façon raisonnable que chaque régime dont le statut du dossier est « complet » a fait l'objet d'un examen pour en déterminer la conformité à la loi.

2.110 Nous ne sommes pas en mesure de déclarer que tous les régimes *sont* conformes à la loi puisque, dans le cadre de notre contrôle par sondages, nous n'avons pas reproduit les procédures de surveillance du bureau. De fait, on peut lire dans la loi que « L'enregistrement en vertu de la présente loi d'un régime de pension [...] ne doit pas s'interpréter comme une preuve de conformité du régime [...] à la présente loi et aux règlements ». Le fardeau de la conformité est plutôt confié de façon explicite à l'administrateur du régime.

2.111 Alors que nous avons observé que les régimes dont le dossier est complet font l'objet d'un examen pour vérifier leur conformité à la loi, nous avons aussi trouvé de nombreuses situations où les administrateurs ne respectaient pas la loi et où les procédures de surveillance du bureau n'avaient pas résolu la situation. Ces constatations sont décrites dans les huit sections qui suivent.

Non-respect généralisé des dates limites de dépôt

2.112 Nous avons constaté qu'il existe un non-respect généralisé des délais dans lesquels les administrateurs sont tenus de déposer les documents auprès du bureau.

2.113 Nous avons extrait des données de la base de données du système des pensions et comparé les dates auxquelles les documents ont été reçus au bureau avec les dates auxquelles ils devaient être déposés. Nos calculs sont basés sur tous les enregistrements de transactions dans la base de données. La pièce 2.9 résume nos constatations sur ce point.

Pièce 2.9

Non-respect des dates limites de dépôt

Activité	Date limite de dépôt	Nombre moyen de jours de retard 2000-2006	Nombre moyen de jours de retard 2005
Demande d'enregistrement d'un régime de pension	Dans les 60 jours suivant la création du régime	226	149
Demande d'enregistrement de modifications à un régime de retraite	Dans les 60 jours suivant la modification du régime	Non déterminé ¹	Non déterminé ¹
Dépôt des rapports annuels de renseignements	Dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice du régime	24	Conforme
Dépôt des rapports d'évaluation actuarielle triennaux pour les régimes à prestations déterminées	Dans les 9 mois suivant la date d'examen du rapport	114	114
Dépôt des certificats attestant des coûts triennaux pour les régimes à cotisations déterminées	Dans les 9 mois suivant la date d'examen du certificat	Conforme	Conforme
Dépôt d'un rapport de liquidation d'un régime de retraite	Dans les 6 mois suivant la date d'entrée en vigueur de la liquidation	96	Conforme

¹ Nous n'avons pas été en mesure de déterminer les chiffres relatifs aux modifications de régimes de retraite parce que la date à laquelle la modification aurait dû être déposée au bureau n'a pas été systématiquement saisie dans la base de données.

2.114 La date limite de dépôt pour chaque activité est précisée dans la loi ou dans les règlements. La moyenne du nombre de jours au bout duquel l'administrateur a déposé le document auprès du bureau a été calculée pour les six années allant d'octobre 2000 à août 2006, qui correspond à la période pour laquelle des données sont disponibles dans la base de données du système des pensions. Nous avons aussi calculé le nombre moyen de jours en 2005 pour déterminer si la situation s'était améliorée durant la pleine année civile la plus récente comparativement à la moyenne sur six ans.

2.115 Pour la moyenne de six ans, ces activités montrent un niveau de non-conformité important de la part des administrateurs pour ce qui est du dépôt à temps de leurs documents.

2.116 Nous avons noté une amélioration en 2005 comparativement à la moyenne de six ans. Les rapports annuels de renseignements et les rapports de liquidation sont maintenant déposés dans les délais. Cependant, le dépôt des enregistrements de régimes de retraite et des rapports d'évaluation actuarielle ne respecte toujours pas les dates limites.

2.117 Nous avons aussi découvert que 5 des régimes à prestations déterminées n'avaient jamais déposé leur rapport d'évaluation

actuarielle triennal et que 97 régimes à cotisations déterminées n'avaient jamais déposé leur certificat triennal attestant des coûts. Le bureau n'a pas exercé de surveillance dans la base de données pour s'assurer que tous les régimes respectaient les exigences concernant les documents à déposer aux trois ans.

2.118 Bien que la loi le prévoie, nous avons constaté que le bureau n'effectue pas d'inspections sur les lieux pour faire enquête sur les incidents de non-conformité.

2.119 Nous avons constaté que le bureau n'a pas exigé que les dates limites de dépôt soient respectées ni imposé d'amendes appropriées pour le dépôt en retard. La loi prévoit des amendes représentant 20 % du droit de dépôt plus les intérêts. Par exemple, le droit exigé pour enregistrer un régime de retraite est de 5 \$ par participant, le minimum étant 100 \$ et le maximum, 10 000 \$. Le droit exigé pour enregistrer une modification est de 100 \$ par modification.

2.120 Le non-respect de la loi est considéré comme une infraction punissable. Cependant, la surintendante a déclaré que, historiquement, le bureau n'a pas donné suite aux infractions à la loi parce que cela ne serait pas un usage efficace des ressources.

Recommandation

2.121 Nous avons recommandé que le bureau adopte une stratégie visant à accroître le respect par les administrateurs de régime des dates limites prescrites pour le dépôt des documents.

2.122 Cette stratégie visant à accroître la conformité devrait comprendre la réalisation d'inspections aux bureaux des administrateurs non conformes. Le bureau devrait systématiquement imposer une amende plus les intérêts pour le dépôt de documents en retard. Les amendes pourraient être augmentées jusqu'à un niveau onéreux pour les administrateurs non conformes. Enfin, le bureau pourrait donner suite aux infractions à la loi en temps opportun. Ces mesures devraient accroître le degré de respect accordé à la loi et au bureau.

Enregistrement des régimes de retraite

2.123 Nous avons retenu l'enregistrement de 11 régimes de retraite pour effectuer un contrôle par sondages. Dans cet échantillon, nous avons constaté que le personnel s'assure que tous les documents des régimes sont déposés. Le personnel examine aussi tous les documents des régimes dans l'optique du respect de la loi.

2.124 Nous avons constaté que l'un des enregistrements de notre échantillon était toujours en suspens depuis la création du régime en

1990. L'administrateur du régime n'avait toujours pas fourni les documents exigés. Le personnel a déclaré que l'administrateur du régime versait des cotisations régulières au régime même si ce régime n'était pas officiellement enregistré auprès du bureau. En dépit du versement de cotisations, le bureau n'a pas imposé les amendes prévues dans la loi découlant de cette non-conformité.

2.125 Nous avons aussi trouvé 10 enregistrements de régime, en vigueur à compter de 2004 ou avant, qui étaient restés incomplets. Il semble que l'enregistrement d'un régime auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC) en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) ait une valeur supérieure à l'enregistrement en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*. Un régime peut être enregistré auprès de l'ARC et non enregistré auprès du bureau et pourtant percevoir des cotisations déductibles d'impôt et verser des prestations aux participants.

Recommandation

2.126 Nous avons recommandé que le bureau voie à l'établissement d'un protocole avec l'Agence du revenu du Canada pour s'occuper de l'enregistrement non conforme des régimes de retraite.

2.127 Un tel protocole pourrait comprendre l'échange des documents et de l'information déposés auprès de chaque autorité législative. Cela pourrait comprendre l'harmonisation des dates limites provinciales et fédérales de dépôt pour ce qui est de l'enregistrement des régimes.

Enregistrement des modifications aux régimes de retraite

2.128 Nous avons retenu l'enregistrement de 11 modifications de régimes de retraite pour effectuer un contrôle par sondages. Dans cet échantillon, nous avons constaté que, de façon générale, les modifications sont enregistrées suivant un examen de leur conformité à la loi. Les modifications ne sont pas enregistrées si le processus d'enregistrement du régime de retraite n'est pas achevé.

2.129 Nous avons cerné des préoccupations concernant les retards dans l'enregistrement des modifications aux régimes. Nous avons observé des cas où l'administrateur avait négligé de demander l'enregistrement de la modification dans les délais prescrits. Nous avons aussi observé des cas où le bureau n'avait pas enregistré la demande en temps opportun.

2.130 Comme les administrateurs ont le droit de mettre une modification en œuvre en attendant l'enregistrement par la surintendante, un administrateur pourrait se retrouver dans une

situation très peu souhaitable si la demande d'enregistrement est refusée. Des participants auraient pu déjà avoir pris leur retraite et commencé à recevoir des prestations. Renverser la mise en œuvre de la modification serait très difficile pour l'administrateur et l'employeur.

2.131 Le risque qu'un tel scénario se produise devrait être réduit par la mise en œuvre de notre recommandation concernant l'adoption d'une stratégie pour accroître le respect par les administrateurs de régimes des dates limites prescrites pour le dépôt des documents.

Traitement des rapports
annuels de renseignements

2.132 Nous avons choisi un échantillon de 64 rapports annuels de renseignements pour un contrôle par sondages. Nous avons constaté que :

- Le personnel envoie un préavis pour informer les administrateurs que leur rapport annuel de renseignements doit être remis dans les six mois suivant la clôture de leur exercice.
- Chaque mois, le personnel envoie à l'ARC un fichier de données contenant de l'information sur les rapports annuels de renseignements reçus durant le mois. À la demande de l'ARC, les données des rapports, même si elles sont incomplètes ou erronées, doivent être envoyées immédiatement pour éviter les amendes imposées par l'ARC pour le dépôt en retard.
- Le dépôt d'un rapport annuel de renseignements et l'envoi de données à l'ARC n'exigent pas que l'enregistrement du régime soit complet.
- Le personnel envoie chaque mois un avis de retard aux administrateurs des régimes dont les rapports annuels de renseignements sont en retard.

2.133 Des avis de retard peuvent être produits pour de nombreux mois pour un même régime de retraite. Le personnel n'a pas de directive officielle à suivre pour savoir quand il y aurait lieu de prendre d'autres mesures plus sévères pour résoudre la non-conformité.

Recommandation

2.134 Nous avons recommandé que le bureau spécifie quelles sont les mesures à prendre en cas de retard dans le dépôt d'un rapport annuel de renseignements.

2.135 Une telle directive devrait préciser combien d'avis de retard seront délivrés avant que d'autres mesures soient prises pour

déterminer la raison du défaut de déposer. Poser d'autres questions ou faire une enquête plus poussée permettrait de cerner les problèmes plus tôt dans le processus.

2.136 Au total, 62 des 64 rapports annuels de renseignements de l'échantillon ont été retenus pour notre examen de l'exactitude des données. Un fort pourcentage des enregistrements examinés (49 sur 62) contenait des erreurs qui avaient été faites par l'administrateur en remplissant le rapport, erreurs que le personnel du bureau n'avait pas relevées. Parmi ces erreurs : deux participants inscrits à un régime de retraite visant un participant, l'inscription d'une valeur nulle pour le nombre d'anciens participants alors que des versements de prestation avaient lieu, et l'inscription d'un montant nul pour l'actif d'une caisse de retraite.

2.137 Nous croyons que le personnel traite le nombre relativement élevé de rapports annuels de renseignements sans prendre suffisamment en considération le plein contexte du régime de retraite.

Recommandation

2.138 Nous avons recommandé que le bureau examine l'intégralité et l'exactitude des rapports annuels de renseignements déposés par les administrateurs des régimes de retraite.

2.139 Le personnel pourrait faire des comparaisons de documents déjà en dossier, par exemple les rapports d'évaluation actuarielle, avec les rapports annuels de renseignements. Si le personnel décèle des inexactitudes dans les documents déposés, les données entrées et l'information qui est tirée de la base de données seront plus exactes et de plus grande valeur.

Examen des rapports d'évaluation actuarielle et des certificats attestant des coûts

2.140 Un rapport d'évaluation actuarielle doit être fourni au moins aux trois ans pour les régimes de retraite à prestations déterminées. Ce rapport, préparé par un actuair, détermine les obligations du régime au titre des prestations constituées ainsi que la valeur de l'actif de la caisse de retraite et calcule les cotisations qui seront requises de l'employeur et des employés. Pour les régimes de retraite à cotisations déterminées, un certificat attestant des coûts doit être fourni au moins tous les trois ans. Le certificat attestant des coûts confirme que les cotisations payées en vertu du régime à cotisations déterminées sont suffisantes pour couvrir le paiement de toutes les prestations au titre du régime.

2.141 La loi exige que la surintendante s'assure de manière raisonnable que les rapports d'évaluation actuarielle sont préparés conformément aux principes actuariels généralement reconnus.

2.142 Nous avons choisi 10 rapports d'évaluation actuarielle et 2 certificats attestant des coûts pour notre contrôle par sondages. Nous avons constaté que le personnel examine la conformité à la loi de chaque rapport.

2.143 Le personnel estime qu'il faut compter une semaine pour examiner chaque rapport d'évaluation actuarielle. Nous avons observé que la procédure suivie pour effectuer cet examen manque d'efficacité, comme il est décrit ci-dessous :

- Le système des pensions ne résume pas et n'affiche pas les données clés des rapports d'évaluation actuarielle de la même manière qu'il le fait pour les enregistrements, les modifications, les rapports annuels de renseignements et les liquidations. Cela complique la gestion de l'examen des rapports d'évaluation actuarielle. Cet état de fait est l'un des besoins qui devraient être pris en compte dans l'élargissement des capacités du système des pensions.
- Le système des pensions n'a pas été conçu de façon à permettre de consigner l'examen de la conformité à la loi des rapports d'évaluation actuarielle; une feuille de calcul supplémentaire a donc été créée à une telle fin. Notre analyse de cette feuille de calcul a révélé des faiblesses dans sa conception, dont les suivantes :
 - la présentation est lourde;
 - trop de données sont saisies;
 - les renvois aux exigences de la loi et des règlements sont insuffisants;
 - la documentation de l'analyse et des conclusions atteintes est suffisante.

Recommandation

2.144 Nous avons recommandé que le bureau révise la procédure suivie pour obtenir une assurance raisonnable que les rapports d'évaluation actuarielle sont préparés conformément aux principes actuariels généralement reconnus.

2.145 Ces révisions devraient faire partie de la stratégie recommandée précédemment sur le contrôle de la qualité.

	<p>2.146 Pour améliorer l'efficacité du processus d'examen, le bureau pourrait exiger des actuaires qu'ils présentent leur rapport selon une présentation standard. Aussi bien les gouvernements du Canada que de l'Ontario exigent que les actuaires remplissent un <i>sommaire des renseignements actuariels</i>. Cette formule de quatre pages saisit de façon succincte les champs de données pertinents des rapports d'évaluation actuarielle. À l'aide de cette formule, le bureau devrait être en mesure de réviser le travail des actuaires de manière beaucoup plus efficiente.</p>
<p>Examen de la déclaration écrite des politiques et objectifs de placement</p>	<p>2.147 La loi précise que l'administrateur d'un régime doit vérifier la déclaration écrite des politiques et objectifs de placement du régime à des intervalles ne dépassant pas trois ans. Si aucune modification n'a été apportée à la déclaration, la surintendante en est avisée par écrit. S'il y a eu des modifications, l'administrateur doit demander l'enregistrement des modifications conformément à la loi.</p>
	<p>2.148 Le système des pensions montrait que seulement 46 déclarations avaient été entrées depuis 2000. En fait, le nombre de déclarations déposées auprès du bureau est plus élevé, mais elles étaient incorrectement codées.</p>
	<p>2.149 Nous avons aussi constaté que le personnel n'avait pas terminé le traitement de 43 des 46 déclarations. En d'autres termes, le bureau n'a pas surveillé l'obligation des administrateurs de déposer des examens triennaux des déclarations auprès du bureau.</p>
<p>Recommandation</p>	<p>2.150 Nous avons recommandé que le bureau obtienne la plus récente déclaration écrite des politiques et objectifs de placement de chaque régime de retraite à tous les trois ans.</p>
	<p>2.151 Le bureau devrait examiner les déclarations en même temps que le rapport d'évaluation actuarielle et les états financiers vérifiés de la caisse de retraite. Le bureau devrait suivre tous les examens de déclarations sous une seule activité dans le système des pensions pour permettre une gestion efficace de cette fonction.</p>
<p>Approbation de la liquidation d'un régime de retraite</p>	<p>2.152 Un employeur peut choisir de liquider un régime de retraite; par ailleurs, la surintendante peut ordonner la liquidation d'un régime de retraite pour des raisons qui comprennent le non-respect de la loi ou la faillite de l'employeur. En cas de liquidation d'un régime de retraite, la caisse de retraite – c.-à-d. l'entité juridique qui détient l'actif – continue à être soumise aux exigences de la loi jusqu'à la répartition totale de tous ses éléments d'actif.</p>

2.153 Les étapes de la liquidation d'un régime de retraite et les rôles de l'administrateur du régime et de la surintendante sont décrits dans la pièce 2.10.

Pièce 2.10

Processus de liquidation d'un régime de retraite

Étape	Rôle de l'administrateur	Rôle de la surintendante
Avis de liquidation	Fournir un avis écrit de la liquidation imminente aux participants au régime, aux représentants syndicaux, au comité des pensions et à la surintendante.	Recevoir l'avis écrit de la liquidation.
Remplir un rapport de liquidation dans les six mois suivant la date réelle de la liquidation	Déposer auprès du bureau un rapport de liquidation indiquant les éléments d'actif et de passif du régime de retraite, les prestations à servir aux participants, les méthodes de répartition et de distribution des éléments d'actif du régime et les priorités pour le paiement des prestations. Pour les régimes de retraite à prestations déterminées, le rapport de liquidation est préparé par un actuaire en suivant une présentation semblable à celle du rapport d'évaluation actuarielle triennal.	Examiner et approuver le rapport de liquidation.
Paiement des prestations de retraite	Verser les ressources disponibles aux participants actifs et aux anciens participants du régime.	Aucun
Répartition des éléments d'actif restants du régime	Répartir proportionnellement aux participants les éléments d'actif restants, à moins que le régime n'en prévoie le paiement à l'employeur.	Approuver tout paiement d'élément d'actif à l'employeur.
Dépôt du rapport de répartition des éléments d'actif	Déposer auprès du bureau un rapport indiquant que tous les éléments d'actif ont été répartis.	Examiner le rapport de répartition des éléments d'actif.
Révocation de l'enregistrement du régime	Aucun	Envoyer une lettre pour révoquer l'enregistrement du régime.

2.154 Nous avons choisi six rapports de liquidation aux fins de contrôle par sondages. Nous avons trouvé que :

- le personnel examine les avis de liquidation;
- le personnel examine et approuve les rapports de liquidation;
- le personnel n'utilise pas les listes de contrôle de conformité de la liquidation;
- le personnel n'utilise pas les caractéristiques du système des pensions pour surveiller de manière efficace la liquidation des régimes jusqu'à la révocation définitive de l'enregistrement;
- le personnel ne confirme pas auprès de l'ARC la révocation du régime au niveau fédéral.

2.155 Souvent, plusieurs années s'écoulent entre la liquidation d'un régime et le dernier versement de prestations au dernier participant par l'administrateur. Sans une surveillance active par le bureau, ces

régimes peuvent être oubliés et leur enregistrement, jamais officiellement révoqué.

2.156 Un autre procédé nous a permis de trouver 10 régimes dont la liquidation était antérieure à la mise en œuvre du système des pensions et dont l'enregistrement n'avait jamais été révoqué. Ces régimes ont échappé au personnel parce qu'ils n'avaient pas été entrés dans le module de suivi du système des pensions.

Recommandation

2.157 Nous avons recommandé que le bureau surveille la liquidation des régimes de retraite et révoque correctement leur enregistrement.

2.158 Pour surveiller la liquidation jusqu'à la révocation de l'enregistrement, le personnel devrait utiliser le système des pensions pour envoyer des rappels concernant le rapport sur la répartition des éléments d'actif et gérer l'examen de ces rapports.

2.159 Le personnel devrait assurer un suivi périodique auprès des administrateurs de régime afin de déterminer les progrès de la liquidation du régime. Enfin, il devrait confirmer la révocation de l'enregistrement du régime auprès de l'ARC.

Décisions et ordonnances de la surintendante

2.160 La loi exige que la surintendante prenne des mesures raisonnables pour s'assurer que les régimes sont administrés dans le respect de la loi et des règlements. Si la surintendante estime que cela n'est pas le cas, elle peut rendre une ordonnance pour que des mesures appropriées soient prises en vue de la conformité à la loi. L'ordonnance doit établir les raisons pour lesquelles elle est rendue. Elle doit aussi préciser la disposition de la loi ou du règlement que l'administrateur n'a pas observée.

2.161 Nous avons constaté que les décisions de la surintendante sont documentées dans une lettre adressée à l'administrateur. La lettre contient les motifs de la décision et, au besoin, l'interprétation juridique des mesures législatives. L'ordonnance est habituellement la dernière étape dans le processus de résolution d'un litige. Des appels téléphoniques et des demandes écrites exigeant la conformité peuvent être utilisés avant la délivrance d'une ordonnance.

2.162 Nous avons examiné deux ordonnances. Nous avons constaté qu'elles respectaient la loi dans leur présentation aussi bien que dans leur contenu.

Efficacité de l'administration de la loi

2.163 Notre troisième objectif de vérification était de déterminer si le Bureau du surintendant des pensions avait établi des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de son administration de la *Loi sur les prestations de pension* et en faire rapport.

2.164 À notre avis, le Bureau du surintendant des pensions n'a pas établi des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de son administration de la loi et en faire rapport.

2.165 Nous avons formé notre opinion à l'issue d'une évaluation des deux critères de vérification décrits ci-dessous.

Système de gestion du rendement

2.166 Notre premier critère affirmait qu'un système approprié devrait être utilisé pour gérer le rendement du Bureau du surintendant des pensions.

2.167 Nous avons conclu que Bureau du surintendant des pensions n'a pas utilisé un système approprié pour gérer son rendement.

2.168 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Procédés

2.169 Pour déterminer si le bureau emploie un système approprié de gestion du rendement, nous avons appliqué plusieurs procédés, dont les suivants :

- une recherche sur les pratiques exemplaires dans le domaine de la gestion du rendement;
- des entretiens avec le personnel au sujet de l'utilisation d'indicateurs du rendement;
- un examen des rapports internes et externes sur le rendement.

Constatations et recommandations

2.170 Un système de gestion du rendement approprié comprendrait des procédures pour mesurer et évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités. L'Institut Canadien des Comptables Agréés définit ces termes ainsi :

- *Économie* : l'acquisition de ressources financières, humaines et matérielles appropriées, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité, aux moments opportuns et au moindre coût.
- *Efficacité* : l'utilisation des ressources financières, humaines et matérielles de façon à obtenir la maximisation des extrants pour un niveau donné de ressources, ou la minimisation des intrants pour une certaine quantité et qualité d'extrants.

- *Efficacité* : l'atteinte des objectifs ou l'obtention des autres effets voulus des programmes ou des activités.

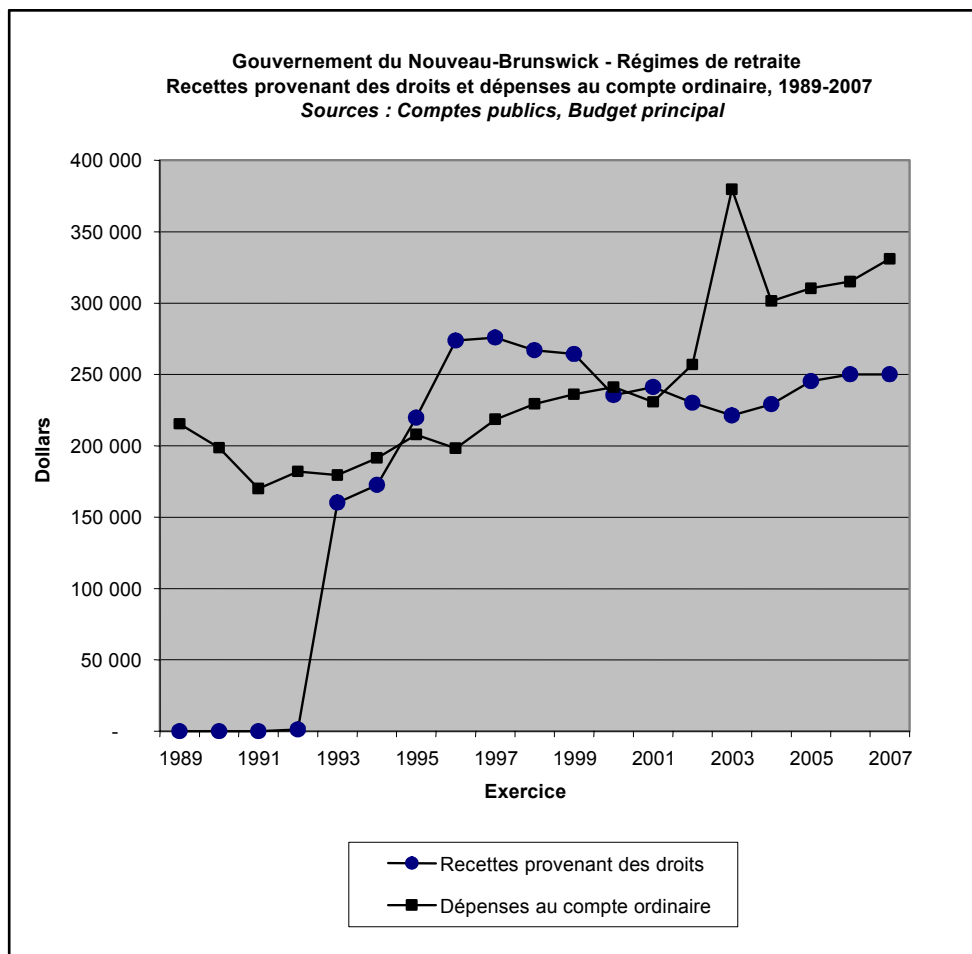
2.171 Nous avons constaté que le bureau n'a pas employé un système approprié de gestion du rendement. Nous avons regroupé nos constatations et nos recommandations sous les trois rubriques suivantes.

Économie

2.172 Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que l'économie des activités du bureau avait été mesurée ou évaluée. Nous avons donc examiné les ressources financières consommées depuis 1989 au Nouveau-Brunswick pour superviser les régimes de retraite privés. Cette information est présentée dans la pièce 2.11.

Pièce 2.11

Recettes découlant des droits et dépenses au compte ordinaire, 1989-2007



2.173 Avant l'adoption de la *Loi sur les prestations de pension* durant l'exercice 1991-1992, aucun droit n'était perçu. Cependant, des dépenses de fonctionnement étaient engagées pour enregistrer les régimes de retraite en vertu de l'ancienne loi.

2.174 Rien dans la présente loi n'indique si les activités sont censées être autosuffisantes, mais c'est effectivement la situation qui a existé durant une période de sept ans, soit de 1995 à 2001. À partir de 2002, les dépenses du bureau au compte ordinaire ont surpassé les droits perçus. Donc, les contribuables subventionnent l'administration des régimes de retraite privés qui ne profitent qu'à un faible pourcentage de travailleurs du Nouveau-Brunswick.

2.175 Nous avons observé que le montant des droits n'a pas changé depuis leur instauration en 1991.

2.176 Pour l'exercice courant, le bureau a reçu des fonds pour six postes à temps plein. Un poste est vacant, mais les fonds affectés à ce poste servent à financer deux postes temporaires.

Recommandation

2.177 Nous avons recommandé que le bureau examine son barème de droits et ses dépenses de fonctionnement afin de déterminer s'il pourrait revenir à une situation d'autosuffisance.

2.178 Nous proposons que le bureau procède à une analyse pour voir si les droits devraient être augmentés afin de refléter les coûts de fonctionnement actuels ou si le bureau devrait s'acquitter de son mandat avec moins de ressources, ou les deux.

Efficiences

2.179 Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que l'efficacité des activités du bureau avait été mesurée ou évaluée. Nous avons donc analysé la nature du travail effectué par le personnel et tenu compte des demandes relatives exigées des ressources humaines du bureau selon la taille et le genre de régime de retraite.

Régimes selon le genre de prestations

2.180 Nous avons regroupé les régimes par genre de prestations. Cette analyse est résumée dans la pièce 2.12.

2.181 Étant donné leur complexité, l'administration des régimes à prestations déterminées nécessite plus de temps que l'administration des régimes à cotisations déterminées. En conséquence, même s'ils constituent un pourcentage plus faible du nombre total de régimes, nous nous attendrions à ce que le bureau consacre plus de temps et de ressources à ces régimes. Nous avons estimé que 65 % du temps du

personnel est consacré aux régimes à prestations déterminées et 35 %, aux régimes à cotisations déterminées.

Pièce 2.12

Régimes de retraite selon le genre de prestation

Genre de prestation	Régimes	%
Prestations déterminées	150	42 %
Cotisations déterminées	203	56 %
Combinaison	7	2 %
Total	360	100 %

Régimes selon le nombre de participants

2.182 Nous avons aussi voulu prendre en compte le nombre de participants enregistrés par rapport au nombre de régimes. Qu'un régime comporte 1 ou 1000 participants, le même processus doit être suivi pour son enregistrement et sa surveillance. Sur la base du nombre de participants, il serait plus efficient d'enregistrer un régime qui compte 1000 participants qu'un régime qui a seulement un participant. Nous présentons le nombre de régimes de retraite selon le nombre de participants dans la pièce 2.13.

Pièce 2.13

Régimes de retraite selon le nombre de participants

Nombre de participants	Régimes de retraite enregistrés au Nouveau-Brunswick	Participants actifs
0 ¹	14	
1	65	65
2-9	59	319
10-49	114	2 658
50-99	40	2 782
100-499	47	10 486
500-999	14	9 958
1 000-4 999	6	11 906
5 000-9 999	1	5 511
Total	360	43 685

¹ Les régimes ayant un nombre nul de participants ne comptent que d'anciens participants.

2.183 D'habitude, les régimes établis pour un ou deux participants sont créés pour maximiser les avantages fiscaux des principaux actionnaires d'une société privée. Ces régimes sont couramment appelés des régimes de retraite individuels.

2.184 La pièce 2.13 montre qu'il y a 65 régimes de retraite comptant un seul participant actif. Ces régimes, dont plus de 80 % sont des régimes à prestations déterminées, représentent 18 % de tous les régimes (65 sur 360), mais seulement 0,1 % des participants actifs. Si nous regroupons les régimes qui comptent d'un à neuf participants, ceux-ci représentent 34 % des régimes (124 sur 360), mais seulement 0,9 % des participants actifs.

2.185 Comme ces régimes sont visés par les mêmes exigences de dépôt et de surveillance que les régimes qui comptent des centaines ou des milliers de participants, nous considérons que l'administration de ces régimes est une utilisation peu efficace des ressources du bureau. Nous avons constaté que d'autres provinces, notamment l'Alberta, le Manitoba et le Québec, ont réduit leurs exigences en matière d'enregistrement ou augmenté les droits d'enregistrement pour les régimes de retraite individuels.

Recommandation

2.186 Nous avons recommandé que le bureau examine les exigences relatives à la surveillance des régimes de retraite qui comptent peu de participants.

2.187 Réduire les exigences en matière d'enregistrement des régimes de retraite individuels améliorerait l'efficacité des activités du bureau, qui pourrait alors concentrer ses ressources humaines sur les régimes comptant un nombre plus grand de participants.

Efficacité

2.188 Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que l'efficacité des activités du bureau avait été mesurée ou évaluée. En conséquence, pour nous faire une idée de l'efficacité du bureau dans l'administration de la loi, nous avons fait enquête sur les quatre secteurs opérationnels suivants.

Garanties de service

2.189 Comme cible de rendement, le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi a établi des « garanties de service » qui visent les secteurs dans lesquels les employés font affaire avec le public. Pour le Bureau du surintendant des pensions, ces garanties de service comprennent l'enregistrement des régimes de retraite, l'enregistrement des modifications et l'approbation des rapports de liquidation dans les 60 jours suivant la réception des documents requis.

2.190 Nous avons voulu vérifier si le bureau respecte ses garanties de services publics. Le système des pensions comprend de nombreux champs de date qui permettent au bureau de surveiller ces garanties de service. Nous avons toutefois constaté que le personnel n'a pas été

uniforme dans le chargement des valeurs dans les champs de date depuis la mise en œuvre du système. Il n'a donc pas été possible de faire rapport avec exactitude sur le respect des garanties de service. La surintendante a reconnu qu'une telle surveillance n'a pas été une priorité pour son administration, car le personnel tente depuis 2005 de rattraper le retard accumulé dans l'enregistrement des régimes de retraite et des modifications.

2.191 À notre avis, le concept des garanties de service montre qu'il est important que le bureau surveille les régimes en temps opportun de façon à offrir la valeur la plus élevée possible aux intervenants des régimes de retraite.

Recommandation

2.192 Nous avons recommandé que le bureau utilise le système des pensions pour surveiller si les garanties de services publics sont respectées.

2.193 Une stratégie visant à satisfaire aux engagements relatifs aux garanties de service devrait comprendre les points suivants :

- établir des garanties de service pour toutes les activités;
- adopter une approche uniforme pour le chargement des valeurs dans les champs de date du système des pensions;
- réduire le nombre de demandes incomplètes reçues des administrateurs en accroissant la convivialité des processus de demande.

2.194 Le respect des garanties de service améliorerait les relations avec les administrateurs des régimes et mènerait à un rendement plus efficient du personnel.

Planification stratégique

2.195 La mesure de l'efficacité d'un programme public exige une évaluation de haut niveau des objectifs du programme. Ces objectifs sont généralement déterminés par l'organisation dans son processus de planification stratégique.

2.196 Nous avons examiné le processus de planification stratégique réalisé par le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi dans son document intitulé *Strategic Framework for Action 2002-2012* [cadre stratégique de mesures pour 2002-2012]. L'un des objectifs du ministère est de renseigner la population du Nouveau-Brunswick au sujet de la législation, des politiques et des programmes en matière de travail, y compris les régimes de retraite. Nous avons toutefois constaté que le bureau avait peu participé au processus.

Recommandation

2.197 Nous avons recommandé que le bureau mène une opération de planification stratégique.

2.198 Une trousse de planification stratégique préparée par le Bureau du Conseil exécutif pourrait guider le bureau dans son examen stratégique de ses activités.

Stratégie de gestion du rendement

2.199 La gestion du rendement est un principe que les dirigeants de toute organisation se doivent de mettre en œuvre.

2.200 Nous avons constaté que le bureau avait adopté certains aspects d'une stratégie de gestion du rendement. La surintendante prépare un plan de travail annuel pour chaque membre du personnel à temps plein. Ces plans de travail déterminent les domaines de responsabilité clés, les objectifs et les normes de rendement du personnel. Des examens annuels évaluent le rendement par rapport aux plans de travail. Nous avons toutefois observé que des plans de travail et des évaluations du rendement ne sont pas préparés pour les deux membres temporaires du personnel.

2.201 La surintendante ne surveille pas régulièrement le volume des activités non réalisées dans la liste des tâches de chaque membre du personnel produite par le système des pensions. De plus, la surintendante n'a pas utilisé d'indicateurs du rendement pour établir des cibles particulières visant à améliorer la productivité du personnel.

2.202 Enfin, nous n'avons trouvé aucun élément probant montrant que des rapports internes sur le rendement avaient été remis à la haute direction des deux ministères qui ont eu la responsabilité du bureau.

Recommandation

2.203 Nous avons recommandé que le bureau mette en œuvre une stratégie visant à gérer son rendement.

Gestion des risques

2.204 Au cours des dernières années, plusieurs provinces canadiennes ont adopté des pratiques de gestion des risques relativement aux régimes de retraite. Par exemple, l'Ontario, le Québec et l'Alberta ont mis en œuvre des stratégies proactives pour évaluer le risque qu'un régime ne respecte pas ses obligations au titre des prestations constituées. Ces provinces se servent de ces examens des risques pour centrer leurs efforts de surveillance de façon plus appropriée. Nous avons constaté que le bureau n'avait pas adopté de telles pratiques.

Recommandation

2.205 Nous avons recommandé que le bureau mette en œuvre des modalités de surveillance qui reflètent les pratiques exemplaires adoptées par d'autres organismes canadiens de réglementation des régimes de retraite.

2.206 D'autres provinces canadiennes ont acquis une grande expérience à la suite d'initiatives telles que la gestion du risque au titre des régimes de retraite et du risque de placement des actifs des caisses, et cette expérience devrait constituer une ressource valable pour le bureau.

Rapport public sur l'efficacité

2.207 Notre second critère affirmait que l'efficacité de l'administration de la *Loi sur les prestations de pension* devrait faire l'objet de rapports publics.

2.208 Nous avons conclu que l'efficacité de l'administration de la loi ne fait pas l'objet de rapports publics suffisants.

2.209 Nos conclusions sont fondées sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Procédés

2.210 Pour déterminer la nature des rapports publics actuellement produits par le bureau et le ministère, nous avons examiné les moyens actuels employés pour les rapports externes, y compris :

- la correspondance adressée aux employeurs, aux administrateurs et aux participants;
- les rapports annuels du ministère;
- le site Web du bureau.

Constatations et recommandations

2.211 Nous n'avons trouvé aucun rapport sur l'efficacité de l'administration de la loi par le bureau.

2.212 Dans le rapport annuel de 2004-2005 du ministère de la Formation et du Développement de l'emploi, un bref résumé des responsabilités du bureau et le nombre de régimes enregistrés au Nouveau-Brunswick sont fournis. Sur le site Web du ministère et du bureau, il n'est fait aucune mention de rapports sur le rendement.

2.213 Nous avons constaté que d'autres provinces produisent des rapports annuels sur le rendement. En Ontario, le rapport annuel de la CSFO comprend le nombre d'opérations traitées, le nombre d'enquêtes effectuées et des statistiques sur les activités de surveillance du risque. En Nouvelle-Écosse, le rapport annuel du bureau, qui est déposé à l'Assemblée législative, comprend des

statistiques d'une année à l'autre au sujet des régimes enregistrés, les montants des cotisations des employeurs et des participants et des statistiques sur les participants semblables à celles publiées par Statistique Canada.

Recommandation

2.214 Nous avons recommandé que le bureau fasse rapport publiquement sur l'efficacité de l'administration de la *Loi sur les prestations de pension*.

2.215 Le bureau pourrait examiner les exemples de rapports publics des autres provinces mentionnées. Les rapports sur le rendement devraient comprendre des comparaisons entre les cibles de rendement et les résultats réels.

Résolution des problèmes importants des régimes de retraite privés

2.216 Notre quatrième objectif de vérification consistait à déterminer si le Bureau du surintendant des pensions joue un rôle approprié dans le traitement des problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés.

2.217 À notre avis, le bureau joue un rôle approprié dans le traitement des problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés.

2.218 Nous avons formé notre opinion à l'issue d'une évaluation des deux critères de vérification décrits ci-dessous.

Participation à la détermination et à la résolution des problèmes en matière de régimes de retraite

2.219 Notre premier critère affirmait que le Bureau du surintendant des pensions devrait participer aux efforts visant à déterminer et à résoudre les problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés.

2.220 Nous avons conclu que le bureau participe aux efforts visant à cerner et à résoudre les problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés.

2.221 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Procédés

2.222 Pour déterminer quelle est la participation du bureau à la détermination et à la résolution des problèmes auxquels font face les régimes de retraite, nous avons appliqué les procédés de vérification suivants :

- une étude de la documentation récente portant sur les problèmes des régimes de retraite privés et les propositions de solution;
- une étude des pratiques exemplaires en vigueur ailleurs;

- des entretiens avec le personnel pour obtenir de l'information.

Constatations

2.223 Nous avons constaté que des problèmes importants de financement des régimes de retraite existent à l'échelle internationale. Voici un certain nombre de tendances qui se dégagent dans l'environnement actuel des régimes de retraite :

- baisse de popularité parmi les employeurs pour les régimes de retraite à prestations déterminées;
- financement insuffisant de nombreux régimes de retraite à prestations déterminées;
- faillite de sociétés dont les obligations au titre des prestations constituées n'étaient pas assurées;
- resserrement des exigences en matière de financement des régimes de retraite en vertu des lois révisées sur les régimes de retraite aux États-Unis.

2.224 Au niveau national, le bureau contribue à la détermination de telles questions par sa participation à l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR).

Représentant toutes les autorités responsables des régimes de retraite au Canada, l'association a comme mission de faciliter un système réel et efficace de réglementation des régimes de retraite au Canada. L'ACOR cherche à résoudre les problèmes importants relatifs aux régimes de retraite au moyen de mesures telles que proposer des principes et des mesures législatives en matière de financement visant « à créer un équilibre entre les droits et les avantages des participants aux régimes de retraite d'une part, et la nécessité de simplifier les exigences administratives applicables aux régimes de retraite qui relèvent de multiples niveaux de compétence au Canada, d'autre part ».

Conseiller le gouvernement

2.225 Notre second critère affirmait que le bureau devrait conseiller le gouvernement au sujet des problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés.

2.226 Nous avons conclu que le bureau conseille le gouvernement au sujet des problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés.

2.227 Notre conclusion est fondée sur les procédés et constatations de vérification décrits ci-dessous.

Procédés

2.228 Pour déterminer si le bureau conseille le gouvernement au sujet des problèmes importants auxquels font face les régimes de retraite privés, nous nous sommes entretenus avec la surintendante.

Constatations et recommandations

2.229 La surintendante travaille continuellement avec le personnel de l'élaboration des politiques et de la planification du ministère afin de fournir des conseils techniques spécialisés sur les répercussions des réformes proposées en matière de régimes de retraite.

2.230 Nous avons constaté que la surintendante prépare des documents d'information à l'intention du ministre à diverses fins. De plus, la surintendante rédige des lettres en réponse à des questions sur les régimes de retraite au nom du ministre et du premier ministre.

2.231 Nous avons observé que le gouvernement avait promis un examen des politiques en matière de prestations de retraite à la suite de la faillite de St. Anne-Nackawic. La surintendante a indiqué qu'elle avait récemment conseillé le gouvernement sur une réforme de la législation en matière de régimes de retraite sous la forme d'un mémoire au Conseil exécutif.

Recommandation

2.232 Nous avons recommandé que le ministère, avec l'aide du bureau, prépare une analyse détaillée des propositions de réforme en matière de régimes de retraite pour aider le gouvernement à réaliser l'examen des politiques qu'il prévoit faire en matière de prestations de retraite.

2.233 Le ministère devrait, dans la préparation d'une telle analyse, consulter les ressources préparées par l'ACOR et d'autres organismes de réglementation des régimes de retraite, des cabinets d'actaires ainsi que des représentants des répondants de régime et des gestionnaires des placements.

2.234 Le ministère devrait aussi se pencher sur toute faiblesse dans les protections actuellement prévues dans la loi. Comme il est mentionné dans le contexte au début du chapitre, la loi vise à maintenir un équilibre entre les intérêts de l'employeur et ceux de l'employé. Cependant, nous tenons à mentionner un scénario dans lequel, à notre avis, la loi ne protège peut-être pas adéquatement les intérêts des anciens participants et de nombreux participants actifs.

2.235 Ce scénario implique l'enregistrement de modifications à un régime de retraite qui ont des conséquences négatives sur l'état du financement du régime. Si un financement insuffisant résulte de la modification au régime, et si des circonstances subséquentes font que

le régime doit être liquidé avant que l'insuffisance du financement puisse être comblée, les anciens participants connaîtront une réduction de leurs prestations de retraite.

2.236 Un exemple courant d'un tel scénario découle de l'offre de programmes de retraite anticipée. Les programmes de retraite anticipée accroissent immédiatement les obligations du régime au titre des prestations constituées. Il est possible que l'accroissement dans les obligations du régime au titre des prestations constituées fasse passer le régime d'une situation de surplus à une situation de déficit. La loi exige qu'un tel déficit soit comblé au cours d'une « période d'amortissement » de cinq ans ou de quinze ans, selon la nature du déficit. L'employeur fait des versements spéciaux à la caisse de retraite de façon à graduellement combler l'insuffisance des fonds.

2.237 Un tel arrangement de financement peut fonctionner, pourvu que l'employeur poursuive ses activités de façon rentable. Cependant, des problèmes surviennent si l'employeur cesse ses activités durant la période d'amortissement et que le régime de retraite doit être liquidé. Dans une telle situation, si le régime est toujours en position déficitaire, les prestations des participants seront réduites par rapport aux prestations promises en vertu du régime de retraite.

2.238 Malgré le risque de perte de prestations, la loi ne prévoit qu'une protection limitée pour ce qui est de l'enregistrement des modifications aux régimes. La surintendante peut uniquement refuser d'enregistrer une modification qui est nulle ou si le régime de pension tel que modifié cesserait d'être conforme à la loi et aux règlements. Une modification est nulle si elle vise à réduire le montant ou la valeur de rachat d'une prestation de retraite ou d'une pension différée accumulée en vertu du régime. Une modification qui fait passer un régime d'une position de financement excédentaire à une position de financement déficitaire ne constitue pas une modification nulle.

2.239 Si l'administrateur d'un régime de retraite fait une demande d'enregistrement d'une modification qui peut nuire aux prestations de retraite, droits ou obligations des participants, il doit remettre aux participants un préavis écrit les invitant à soumettre des commentaires à l'administrateur et à la surintendante. À son tour, la surintendante doit accorder 45 jours aux participants pour qu'ils puissent fournir leurs commentaires avant d'enregistrer la modification. Cependant, rien d'autre n'est prévu pour permettre à la

surintendante de refuser l'enregistrement d'une modification pour les raisons mentionnées précédemment. Essentiellement, cette disposition accorde simplement une occasion officielle pour les participants de demander à l'administrateur d'envisager de changer la modification.

2.240 Au bout du compte, la décision de modifier un régime est une décision de l'employeur, quelles que soient les conséquences sur le financement du régime. Les anciens participants à un régime, qui comptent sur une pension accumulée durant leurs années de travail, ne sont nullement assurés de recevoir cette pension si le scénario décrit ci-dessus devait se produire.

2.241 À notre avis, le ministère devrait cerner les faiblesses dans les protections de tous les groupes d'intervenants. Il devrait déterminer les mesures à prendre pour remédier à ces faiblesses. Enfin, il devrait examiner la loi dans son ensemble afin de déterminer si elle permet d'atteindre l'équilibre voulu entre les intérêts des employeurs et ceux des employés. Ce travail devrait être réalisé dans le cadre de l'analyse détaillée des propositions de réforme en matière de régimes de retraite précédemment recommandées.

Réponse du ministère non reçue

2.242 Notre rapport définitif sur cette vérification a été remis au ministère le 21 décembre 2006. Comme nous avons déjà longuement discuté de nos constatations avec le ministère, nous avons demandé de recevoir une réponse à nos recommandations au plus tard le 15 janvier 2007, un délai plus court que les 30 à 45 jours que nous accordons habituellement. Cependant, au 9 février 2007, date d'achèvement de ce rapport du vérificateur général, nous n'avons pas reçu de réponse du ministère.