

**RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS :
QUELQUES ASPECTS**

**June Dewetering
Division de l'économie**

Février 1991



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
RÉSUMÉ	
INTRODUCTION	1
LE CADRE JURIDIQUE DES RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS	2
COUVERTURE	3
RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES ET RÉGIMES À COTISATIONS DÉTERMINÉES	4
A. Régimes à prestations déterminées	4
B. Régimes à cotisations déterminées	6
RÉGIMES DE RETRAITE CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS	7
ACQUISITION DES DROITS AUX PRESTATIONS, IMMOBILISATION ET TRANSFÉRABILITÉ DES CRÉDITS DE PENSION	8
A. Acquisition des droits aux prestations et immobilisation des crédits de pension	8
B. Les avantages possibles d'une acquisition plus hâtive des droits aux prestations	10
C. Les coûts probables d'une acquisition hâtive des droits aux prestations de retraite	10
D. Les avantages possibles d'une transférabilité améliorée	11
E. Le coût possible d'une transférabilité améliorée	13
PROTECTION CONTRE L'INFLATION	15
LES SURPLUS DES CAISSES DE RETRAITE	18
A. La question de la propriété	18
B. Période d'exonération des cotisations	21
C. Retraits	21
PRESTATIONS AUX SURVIVANTS	22
CONCLUSION	24
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	25

RÉSUMÉ

Selon les données de Statistique Canada, au début de l'année 1988, les quelque 4,8 millions de travailleurs canadiens qui participaient à un régime de retraite professionnel représentaient 44,9 p. 100 de tous les travailleurs rémunérés. Ces régimes constituent le deuxième niveau du système canadien de revenu de retraite. Le premier niveau de ce système comprend diverses sources de revenu de pension, telles que le Régime de sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, tandis que le troisième est formé de l'épargne personnelle accumulée grâce à des moyens comme les régimes d'épargne-retraite et l'accession à la propriété.

Dans le présent document, nous examinons certains aspects des régimes de retraite professionnels en mettant surtout l'accent sur le cadre juridictionnel et juridique, sur la protection de la main-d'oeuvre en ce qui concerne les employés qui peuvent participer aux régimes et les diverses conditions l'acquisition des droits aux prestations, l'immobilisation et la transférabilité des crédits de pension. Nous examinons également la protection contre l'inflation et la question connexe des surplus des caisses de retraite, ainsi que la question des prestations accordées aux survivants.



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS : QUELQUES ASPECTS

INTRODUCTION

Les régimes de retraite professionnels constituent le deuxième niveau du système canadien de revenu de retraite. Le premier niveau de ce système comprend diverses sources de revenu de pension gérés par le gouvernement, telles que le Régime de sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, tandis que le troisième est formé de l'épargne personnelle accumulée grâce à des moyens comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et l'accession à la propriété.

Selon les données de Statistique Canada, au début de l'année 1988, les quelque 4,8 millions de travailleurs canadiens qui participaient aux régimes de retraite professionnels représentaient 44,9 p. 100 de tous les travailleurs rémunérés. Les régimes de retraite du secteur public représentaient 4,5 p. 100 des 21 239 régimes auxquels ces travailleurs participaient et couvraient 44,8 p. 100 de tous les participants. D'autre part, les 20 276 régimes de retraite du secteur privé couvraient 55,2 p. 100 des participants et représentaient 95,5 p. 100 du nombre total des régimes de retraite.

Dans le présent document, nous analysons certains aspects des régimes de retraite professionnels en mettant surtout l'accent sur le cadre juridictionnel et juridique, sur la protection de la main-d'oeuvre en ce qui concerne les employés qui peuvent participer aux régimes et les diverses conditions d'admissibilité, sur les divers types de régimes, ainsi que sur l'acquisition des droits aux prestations, l'immobilisation et la transférabilité des crédits de pension. Nous examinons également la protection contre l'inflation et les questions connexes des surplus des caisses de retraite et des prestations accordées aux survivants et nous nous penchons brièvement sur la participation des femmes aux régimes de retraite professionnels.

À moins d'indications contraires, toutes les données sont tirées de *Régimes de pensions au Canada*, publié en 1988 par Statistique Canada.

LE CADRE JURIDIQUE DES RÉGIMES DE RETRAITE PROFESSIONNELS

Partiellement en raison du fait que les régimes de retraite professionnels font partie intégrante du système canadien de revenu de retraite pour bon nombre de travailleurs participants, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux ont adopté des lois visant à protéger les droits des membres de ces régimes et à imposer des normes minimales en ce qui concerne certaines questions telles que l'admissibilité, l'acquisition des droits aux prestations, l'immobilisation et les prestations accordées aux survivants.

La réglementation des normes se fait essentiellement par l'entremise des lois provinciales qui régissent les régimes de retraite auxquels peuvent participer les employés qui travaillent dans une province donnée. Lorsqu'un employeur gère un régime dans plus d'une province, les responsables des règlements applicables aux pensions ont déterminé que c'est aux responsables la province où travaillent le plus grand nombre de participants au régime qu'incombe l'enregistrement du régime de retraite et la surveillance du respect des exigences légales applicables.

C'est en Ontario que des normes applicables aux pensions ont été adoptées pour la première fois, par suite de la création du Comité sur les pensions transférables, en 1963. À cette époque, les principales préoccupations du gouvernement de l'Ontario étaient la préservation des pensions des travailleurs mobiles et le respect des « promesses » à l'égard des pensions. L'adoption de lois semblables a suivi dans d'autres provinces et au niveau fédéral. Les lois sont entrées en vigueur aux dates suivantes :

Ontario — 1^{er} janvier 1965
Québec — 1^{er} janvier 1966
Alberta — 1^{er} janvier 1967
Gouvernement fédéral — 1^{er} octobre 1967
Saskatchewan — 1^{er} janvier 1969
Nouveau-Brunswick — 1^{er} septembre 1973
Manitoba — 1^{er} juillet 1976
Nouvelle-Écosse — 1^{er} janvier 1977
Terre-Neuve — 1^{er} janvier 1985

Plusieurs juridictions ont depuis modifié leur loi originale.

Seule la Colombie-Britannique n'a pas adopté de loi relative aux régimes de retraite professionnels. À l'Île-du-Prince-Édouard, la loi a été sanctionnée le 26 avril 1990, mais elle n'a pas encore été proclamée. Le gouvernement fédéral a compétence sur les régimes de retraite des industries qu'il réglemente, y compris l'industrie bancaire, le transport interprovincial, la radio, la

télédiffusion et les télécommunications, ainsi que sur les régimes de retraite des sociétés d'État fédérales et sur ceux des employés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. De plus, il contrôle le montant maximal des cotisations annuelles versées à ces régimes de retraite, cotisations qui peuvent être exonérées d'impôt.

COUVERTURE

Bien que les employeurs ne soient pas obligés d'instaurer ou de maintenir des régimes de retraite professionnels pour leurs employés, les documents qui établissent ces régimes définissent les catégories d'employés qui peuvent y participer et les conditions auxquelles ils doivent se soumettre pour devenir admissibles; dans certains cas, par exemple, un employé doit répondre à une exigence de service ou d'âge, ou à une combinaison des deux. En 1988, 82,5 p. 100 des régimes du secteur public, qui couvraient 96,5 p. 100 des participants, ne comportaient aucune restriction quant à l'adhésion. Dans le secteur privé, les pourcentages étaient de 44,5 p. 100 et 40,4 p. 100, respectivement.

Certains régimes de retraite excluent certaines catégories de travailleurs, par exemple les travailleurs saisonniers ou les employés à temps partiel. Dans certaines provinces, toutefois, des changements législatifs récents stipulent que dans la mesure où un régime de retraite professionnel existe, les employés à temps partiel doivent y être admissibles, moyennant certaines conditions touchant les revenus et la permanence. L'inclusion des travailleurs à temps partiel dans un régime de retraite peut entraîner des coûts plus élevés pour l'employeur, compte tenu des dépenses administratives résultant de la prestation de petits avantages sociaux à un groupe de travailleurs dont le roulement est, par définition, élevé. De plus, ces employés ont peut-être, faute d'une participation à un régime de retraite, reçu d'autres avantages sociaux en guise de compensation.

La participation à un régime de retraite peut être ou ne pas être conditionnelle à l'exercice d'un emploi. En règle générale, dans le cas des régimes non contributifs où toutes les cotisations sont versées par l'employeur, tous les employés qui répondent aux critères d'admissibilité participent automatiquement. Le choix, en ce qui a trait à la participation à un régime, est plus souvent possible dans le cadre des régimes contributifs où l'employeur et l'employé versent des cotisations au régime. En 1988, 43 p. 100 des régimes contributifs exigeaient une participation obligatoire et 55 p. 100 permettaient une participation libre des employés. Les régimes volontaires couvraient moins de 11 p. 100 de tous les participants à des

régimes contributifs, alors que les régimes contributifs à participation obligatoire couvraient 86 p. 100 des participants à de tels régimes. La participation est obligatoire dans la majorité des gros régimes contributifs.

De plus, les conditions d'admissibilité déterminent la date à laquelle un employé peut commencer à participer à un régime de retraite professionnel. En général, un employé doit avoir accompli une période minimum de service avant de commencer à participer à un tel régime après au plus deux ans de service, quel que soit l'âge. En 1988, 38 p. 100 des régimes de retraite, qui couvraient 44,3 p. 100 des participants, ne comportaient aucune condition d'admissibilité; c'était le cas pour 27 p. 100 des régimes du secteur public et pour 38,5 p. 100 des régimes du secteur privé. De plus, une absence de conditions d'admissibilité était plus habituelle dans les régimes non contributifs que dans les régimes contributifs. En 1988, près de 61 p. 100 de tous les régimes non contributifs n'imposaient aucune exigence d'âge ou de service, comparativement à 18 p. 100 des régimes contributifs; 12 p. 100 de tous les régimes comportaient un certain type de restriction quant à l'âge, imposée seule ou en combinaison avec une condition d'années de services, alors que 48 p. 100 des régimes n'exigeaient qu'une certaine période de service.

Bien qu'ils pourraient assurer une couverture plus élevée en obligeant, par législation, tous les employeurs à participer à des régimes de pension et tous les employés à participer à ces régimes, les gouvernements ont préféré imposer des restrictions plus sévères en ce qui concerne l'exclusion des catégories de travailleurs, les travailleurs à temps partiel par exemple, d'une participation à un régime existant.

RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES ET RÉGIMES À COTISATIONS DÉTERMINÉES

Il existe deux types de régimes de retraite professionnels : les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées.

A. Régimes à prestations déterminées

Les régimes à prestations déterminées garantissent un niveau précis de prestations de retraite, établi selon une formule prédéterminée qui tient compte du nombre d'années de service ou du pourcentage des gains, ou des deux. Pour chacune des années additionnelles pendant lesquelles une personne travaille, elle s'assure non seulement d'une augmentation de salaire, mais aussi d'une augmentation des prestations de retraite.

Ces régimes sont soit des régimes pourcentage-salaire où les prestations sont habituellement fondées sur la moyenne des gains d'un certain nombre d'années ou sur les gains réalisés pendant toute la carrière de l'employé, soit des régimes à prestations uniformes en vertu desquels une prestation forfaitaire est remise au bénéficiaire selon une formule qui ne tient normalement pas compte du niveau des gains et qui peut faire abstraction du nombre d'années de participation au régime. En 1988, 84 p. 100 de tous les participants à un régime pourcentage-salaire avaient les gains de leurs dernières années de carrière comme base de revenus, alors que pour les 16 pour cent restants, la base de revenus était la moyenne des revenus gagnés au cours de leur carrière. De plus, en 1988, 78,8 p. 100 de tous les participants à un régime pourcentage-salaire avaient droit à un crédit de pension de 2 p. 100 ou plus des revenus pour chacune des années de service créditées.

Les régimes à prestations déterminées n'imposent aucune limite maximum fixe sur les cotisations des employeurs et des employés, et on estime généralement que ce sont les employeurs qui assument le plus de risques puisqu'un niveau fixe de prestations est garanti aux employés et que les employeurs doivent pallier à toute déficience du régime. Les cotisations des employeurs ne sont pas précisées, mais elles dépendent des sommes à payer pour garantir que le fonds de pension est actuariellement fiable et peut assurer les prestations promises. Les cotisations doivent être établies en fonction des calculs d'un actuaire et selon le rapport qu'il a présenté. Normalement, le taux de cotisation doit être révisé tous les trois ans au moins et, chaque fois, le coût du régime est changé par une modification apportée à celui-ci.

Dans un certain sens, les participants au régime peuvent assumer les risques limités d'une faillite de l'employeur ou d'un financement inadéquat. En réponse, à tout le moins en partie, aux inquiétudes soulevées par la possibilité d'insolvabilité des fonds de pension en cas de faillite de l'employeur, les échéances relatives aux cotisations des employeurs ont été raccourcies par certains gouvernements. De plus courtes périodes de paiement pourraient contribuer à une plus grande solvabilité des régimes parce qu'elles réduisent le niveau des cotisations en suspens. L'Ontario accorde également une certaine protection grâce à son Fonds de garantie des prestations de retraite dont il est question ci-après. De plus, les participants à des régimes de retraite à prestations déterminées peuvent assumer certains risques lorsque leurs régimes ne sont pas entièrement financés; les participants à des régimes de retraite à cotisations

déterminées ne courent pas ce risque étant donné que leurs régimes sont, par définition, entièrement financés.

En règle générale, les régimes du secteur public étaient supérieurs à ceux du secteur privé en 1988; plus de 94 p. 100 des participants aux régimes de retraite du secteur public profiteraient d'un système où les crédits de pension étaient basés sur les gains des dernières années de service, période qui correspond habituellement aux années les plus rémunératrices de l'employé. Dans le secteur privé, 32 p. 100 de tous les participants à un régime de retraite jouissaient d'un système analogue. En outre, 98,6 p. 100 des participants à des régimes pourcentage-salaire avaient droit à un taux de prestation de 2 p. 100 ou plus par année de service créditée, alors que ce n'était le cas que pour 47,6 p. 100 des participants à ce même genre de régime dans le secteur privé. Enfin, les régimes à prestations uniformes étaient plus nombreux dans le secteur privé que dans le secteur public, puisque plus de 36 p. 100 de tous les membres de régimes privés étaient couverts par un tel régime au début de l'année 1988. Les régimes à prestations uniformes sont souvent non contributifs, puisque 90 p. 100 d'entre eux, couvrant 85 p. 100 des participants, n'exigeaient pas de cotisations de la part des employés en 1988.

B. Régimes à cotisations déterminées

Dans le cadre des régimes de pension à cotisations déterminées, les prestations versées aux employés retraités sont basées sur les cotisations accumulées de l'employeur et, dans certains cas, de l'employé et sur les revenus que génère leur placement. Normalement, les cotisations représentent un pourcentage fixe des revenus de l'employé, une somme déterminée, ou un nombre précis de cents par heure travaillée. Dans de tels régimes, les employés risquent de ne pas avoir des prestations fixes, étant donné que le taux de rendement à long terme qui détermine ces dernières est inconnu et que l'employeur n'est nullement tenu d'assurer qu'une prestation déterminée sera versée.

En 1988, même si les régimes de retraite à prestations déterminées ne représentaient que 39,1 p. 100 de tous les régimes de retraite professionnels, ils regroupaient 91,4 p. 100 de tous les participants à des régimes de retraite. Cette année-là, 7,6 p. 100 de tous les participants à des régimes de retraite étaient associés à des régimes à cotisations déterminées, régimes qui représentaient 59,8 p. 100 de tous les régimes de retraite.

L'application, dans certaines provinces, de normes plus strictes en matière de pensions qui ont occasionné par le fait même des accroissements de coût, a amené un nombre croissant d'employeurs à instituer des régimes à cotisations déterminées, plutôt que des régimes à prestations déterminées. Les petits employeurs en particulier, s'ils offrent un régime, peuvent préférer la simplicité administrative et le contrôle des coûts inhérents aux régimes à cotisations déterminées. Selon un analyste, des normes plus strictes peuvent s'avérer particulièrement onéreuses pour les petits employeurs qui n'ont que de petites marges de profit et qui utilisent beaucoup de main-d'oeuvre. La couverture est déjà réputée particulièrement basse chez ces employeurs qui sont bien souvent moins capables de régler les dépenses administratives et contributives relatives aux régimes de pension, même sans avoir à payer les dépenses relatives à des normes plus strictes en matière de régimes de retraite⁽¹⁾.

RÉGIMES DE RETRAITE CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS

Au début de 1988, 53,7 p. 100 des régimes de retraite professionnels, qui couvraient 69,8 p. 100 de tous les participants à des régimes de retraite, étaient de nature contributive. Les régimes contributifs étaient plus répandus dans le secteur public que dans le secteur privé et, cette année là, ils représentaient 94,3 p. 100 de tous les régimes du secteur public et couvraient 99,6 p. 100 de tous les participants du secteur public. Dans le secteur privé, les régimes contributifs constituaient 51,8 p. 100 de tous les régimes et couvraient 45,5 p. 100 des travailleurs. De tous les régimes non contributifs en vigueur au début de 1988, 99,4 p. 100, couvrant 99,4 p. 100 de tous les participants à de tels régimes, se trouvaient dans le secteur privé.

Au début de 1988, 45,8 p. 100 de tous les participants à un régime contributif étaient tenus de payer des cotisations de 7 p. 100 ou plus de leur salaire; presque tous ces participants oeuvraient dans le secteur public où les taux de cotisation sont généralement plus élevés que dans le secteur privé. En 1988, 70,7 p. 100 des participants aux régimes contributifs du secteur public étaient tenus de verser 7 p. 100 ou plus de leur salaire à leur régime de retraite, comparativement à 1,6 p. 100 des participants à des régimes du secteur privé.

(1) Conseil national du Bien-être, *Voies de la réforme des pensions*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1984, p. 21 et 38.

ACQUISITION DES DROITS AUX PRESTATIONS, IMMOBILISATION ET TRANSÉRABILITÉ DES CRÉDITS DE PENSION

A. Acquisition des droits aux prestations et immobilisation des crédits de pension

Lors d'une cessation d'emploi avant la retraite, un employé a le droit de réclamer toutes les cotisations de pension versées par l'employeur en son nom, ou une partie d'entre elles, généralement sous forme de pension différée. Normalement, pour pouvoir se prévaloir de l'acquisition des droits aux prestations, il faut que le participant ait travaillé ou participé au régime de retraite pendant une certaine période. Si l'employé cesse de travailler avant l'acquisition des droits aux prestations, il peut toucher, s'il y a lieu, une somme d'argent correspondant à la valeur de ses propres cotisations, plus l'intérêt accumulé, quoique cette somme ne puisse être obtenue en argent comptant si elle est immobilisée. Par le passé, les lois en matière de normes de pension n'imposaient pas de taux d'intérêt minimum sur les cotisations versées par les employés; certains gouvernements ont récemment décidé d'imposer de tels taux.

L'immobilisation des cotisations s'applique à une situation où les participants au régime de retraite qui cessent leur emploi après avoir satisfait à certaines conditions relatives à la période d'emploi, à la participation au régime, à l'âge, ou à une combinaison de ces facteurs, ne peuvent percevoir les cotisations versées par l'employeur ou par l'employé, sous forme d'argent comptant, mais se voient plutôt verser une pension différée à l'âge de la retraite. L'immobilisation des cotisations prévient l'utilisation de l'épargne-retraite à des fins autres que la retraite. Le principe d'immobilisation des cotisations peut se défendre en vertu de l'argument selon lequel le gouvernement qui accorde une aide fiscale pour les cotisations aux régimes de retraite, doit s'assurer que ces fonds sont utilisés aux fins pour lesquelles ils étaient à l'origine destinés. Cependant, si le principe est adopté, certaines questions surgissent. Jusqu'à quel point le gouvernement doit-il empêcher les employés de dépenser ce qu'ils estiment être leur propre argent? Le gouvernement ne se montre-t-il pas un peu trop paternaliste en forçant les employés à épargner en vue de la retraite alors qu'ils ont peut-être d'autres priorités?

Lorsque les premières lois établissant les normes relatives aux pensions ont été adoptées, la plupart des régimes de retraite offraient de meilleures conditions d'acquisition des droits aux prestations que celles qui avaient cours à l'époque, c'est-à-dire la nécessité d'avoir 45 ans et de compter 10 ans de service à son actif. À l'heure actuelle, selon les lois adoptées par certains gouvernements, l'acquisition des droits aux prestations et l'immobilisation des cotisations doivent avoir lieu après, tout au plus, deux ans de participation au régime, quoique

deux années de service puissent être jugées nécessaires avant que l'employé ne soit en mesure de participer au régime de retraite. Dans d'autres cas, il ne faut pas plus de cinq ans de service ou de participation au régime de retraite.

Ces dispositions améliorées d'acquisition des droits aux prestations et d'immobilisation des cotisations ne doivent pas être rétroactives et ne peuvent s'appliquer qu'aux cotisations faites après les dates de révision des lois pertinentes. La plupart des gouvernements ont choisi de retenir leurs anciennes dispositions d'acquisition des droits aux prestations pour ce qui est des prestations accumulées avant les modification récentes, alors que d'autres, pour des raisons de simplicité administrative, ont adopté les nouvelles dispositions d'acquisition des droits aux prestations pour tous les participants aux régimes.

Au début de 1988, 36,4 p. 100 de tous les régimes de retraite professionnels, qui couvraient 6,5 p. 100 des participants, prévoyaient l'acquisition immédiate des droits aux prestations de retraite, alors que 0,2 p. 100 de tous les régimes, qui couvraient environ 0,2 p. 100 des participants, n'avaient aucune disposition en la matière. De plus, 43,6 p. 100 des régimes, couvrant 50 p. 100 des participants, n'avaient aucune autre disposition d'acquisition des droits aux prestations que celles qui étaient exigées en vertu des lois sur les normes relatives aux pensions. Pour 85 p. 100 des régimes, couvrant 76,5 p. 100 des participants, le nombre d'années de service ou de participation requise pour l'acquisition des droits aux prestations était de cinq au maximum en 1988; il s'agissait là d'une augmentation par rapport à 1986, année où 53 p. 100 des régimes comportaient ces conditions, et elle résultait de changements législatifs. Avant 1988, les participants à des régimes de retraite contributifs jouissaient normalement de périodes d'acquisition des droits aux prestations plus courtes que les participants à des régimes non contributifs, mais des modifications récentes aux lois ont pratiquement éliminé ces différences.

Enfin, en 1988, il y avait très peu de différences entre les régimes du secteur public et ceux du secteur privé en ce qui a trait à la période de cinq années exigée pour pouvoir se prévaloir de l'acquisition des droits aux prestations. Cette année-là, 78 p. 100 des participants aux régimes du secteur privé et 74 p. 100 des participants aux régimes du secteur public étaient associés à des régimes qui leur permettaient d'acquérir leurs droits aux prestations après au plus cinq années de service ou de participation.

B. Les avantages possibles d'une acquisition plus hâtive des droits aux prestations

Certains avantages découleraient vraisemblablement de dispositions prévoyant une acquisition plus hâtive des droits aux prestations. Une plus grande mobilité des employés, avec ses répercussions positives sur la croissance économique, est l'un des avantages probables. Actuellement, les employés demeurent souvent au service du même employeur uniquement en raison de la période minimale de service exigée pour qu'ils puissent se prévaloir de l'acquisition de leurs droits aux prestations. Il est possible que cette pratique entrave la mobilité de la main-d'oeuvre. Sans une acquisition plus hâtive des droits aux prestations, certains participants à des régimes de retraite qui ont versé des cotisations à des régimes pendant un certain nombre d'années ne peuvent recevoir qu'un montant limité de prestations, parce qu'ils ont changé d'emploi trop souvent pour pouvoir acquérir le droit de réclamer des prestations de retraite.

De plus, les prestations des régimes de retraite professionnels sont généralement considérées comme étant une rémunération différée à laquelle les employés ont droit et sur laquelle ils devraient avoir un contrôle absolu. À cet égard, les employés devraient peut-être acquérir le droit de réclamer ces prestations au moment où les cotisations sont versées. Une telle pratique conduirait à l'acquisition immédiate des droits aux prestations qui caractérise le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec.

L'acquisition hâtive des droits aux prestations de retraite pourrait aussi mener à un accroissement des niveaux de revenu de retraite et ainsi à une réduction des dépenses dans le cadre du programme de Supplément de revenu garanti (SRG). Actuellement, ce programme est conçu pour garantir un revenu minimum aux bénéficiaires à faibles revenus de la pension de Sécurité de la vieillesse. Si ces personnes pouvaient accroître leurs revenus de retraite par des prestations plus élevées en vertu d'une acquisition plus hâtive de leurs droits aux prestations de retraite, elles seraient alors inadmissibles aux prestations du SRG, ce qui diminuerait les dépenses du gouvernement dans le cadre de ce programme.

C. Les coûts probables d'une acquisition hâtive des droits aux prestations de retraite

Une acquisition plus hâtive des droits aux prestations pourrait cependant avoir des répercussions négatives. L'imposition d'une telle mesure pourrait conduire certains employeurs

à abolir les régimes de retraite existants, ou à renoncer à la mise en vigueur de tels régimes. Cela pourrait se produire dans le cas où des employeurs auraient établi des exigences en ce qui concerne l'acquisition des droits aux prestations afin de minimiser le roulement des employés et de retenir les bons employés. Les employeurs pourraient également connaître des dépenses plus élevées si l'acquisition des droits aux prestations pouvait se faire plus tôt. S'ils étaient incapables d'utiliser l'acquisition des droits pour limiter le roulement des employés, les employeurs pourraient mettre en oeuvre d'autres mécanismes visant à limiter la mobilité de la main-d'oeuvre, y compris l'établissement de fourchettes salariales plus grandes, caractérisées par des salaires de base plus bas et une augmentation proportionnelle aux années d'ancienneté⁽²⁾. Enfin, en vertu d'un programme d'acquisition différée des droits aux prestations, les employeurs peuvent assumer les dépenses relatives à l'amélioration des aptitudes générales ou transférables de leurs employés, ainsi qu'à la formation sur le tas. Une acquisition plus hâtive des droits aux prestations pourrait, par contre, inciter les employés à quitter leurs employeurs, du moins jusqu'à ce que les coûts de formation assumés par l'entreprise aient été recouvrés, ce qui ferait que les employés assumeraient eux-mêmes ces coûts en acceptant des salaires de base plus bas. En dernière analyse, il en résulterait une diminution des investissements dans l'éducation et la formation.

D. Les avantages possibles d'une transférabilité améliorée

La transférabilité se définit comme la possibilité qu'a un employé de transférer ses crédits de pension acquis lors d'une période de service auprès d'un employeur dans un autre véhicule d'épargne-retraite. La transférabilité des crédits de pension comporte plusieurs avantages possibles. Une main-d'oeuvre mobile, comme nous l'avons déjà mentionné, est un élément important de la croissance économique du Canada, et des dispositions qui favoriseraient le mouvement des crédits de pension faciliteraient la mobilité de la main-d'oeuvre et conduiraient ainsi à un meilleur appariement entre emplois et employés, ainsi qu'à une meilleure efficacité du marché du travail.

(2) Ontario Economic Council, *Pensions Today and Tomorrow: An Ontario Economic Council Position Paper*, Toronto, Ontario Economic Council, p. 37.

De plus, on estime que les prestations d'un régime de retraite professionnel constituent une forme de rémunération différée sur laquelle les employés devraient avoir un contrôle absolu; un employé qui quitte un employeur avant la retraite devrait donc pouvoir opter pour un transfert de ses crédits de pension acquis dans un nouveau régime ou dans un autre véhicule d'épargne-retraite, où les fonds seraient immobilisés.

Par ailleurs, on craint souvent que les faillites ou les fermetures d'entreprises ne conduisent à la perte des avantages relatifs à l'acquisition des droits aux prestations. La transférabilité des fonds de pension accumulés permettrait aux employés qui ont déjà travaillé pour d'autres employeurs, de placer leurs crédits de pension en un endroit qu'ils estiment plus sûr, ce qui par le fait même, diminuerait en tout ou en partie le risque de perdre leurs avantages en raison d'une faillite ou d'une fermeture subie par leur ancien employeur.

En guise de complément ou de substitut aux dispositions améliorées de transférabilité des fonds de pension, certains analystes ont proposé l'adoption d'une forme d'assurance contre la cessation des régimes de pension, semblable à l'assurance-dépôt offerte dans le cadre du programme de la Société d'assurance-dépôt du Canada. Ces analystes prétendent que l'absence d'une telle assurance oblige les participants à assumer les risques d'une abolition de leur régime de pension et d'une perte possible de prestations de retraite⁽³⁾. Une assurance contre la cessation du régime de pension pourrait en revanche imposer le plus grand fardeau à la majorité des entreprises qui ont des régimes de retraite financièrement sains⁽⁴⁾. Enfin, à défaut de l'adoption de dispositions améliorées de transférabilité ou d'un programme d'assurance contre la cessation des régimes de retraite, les bénéficiaires d'un régime de retraite qui serait en situation déficitaire au moment de leur cessation d'emploi pourraient se voir accorder une plus grande priorité sur les actifs de l'employeur.

Avec la création du Fonds de garantie des prestations de retraite, qui est entré en vigueur le 4 décembre 1980, le gouvernement de l'Ontario est le seul à avoir créé un programme obligatoire d'assurance des prestations de retraite. Le fonds a été établi afin d'accroître la protection offerte en vertu de la loi aux personnes qui participent à un régime de retraite, dans l'éventualité où leur régime de retraite serait aboli, en tout ou en partie, particulièrement en raison d'une faillite ou d'une fermeture. Dans de telles circonstances, le Fonds a pour but de garantir le paiement de certaines prestations de retraite, dans des limites déterminées. Depuis le

(3) Jihad Nader, « Seven Steps to Pension Policy », *Options politiques*, septembre 1988, p. 31.

4 août 1983, les employeurs qui versent des cotisations à des régimes à prestations déterminées sont tenus de payer des cotisations annuelles afin de financer le Fonds.

Comme nous l'avons déjà dit, les employés pourraient éventuellement contribuer à plusieurs régimes de retraite professionnels au cours de leur carrière. Si les crédits de pension n'étaient pas transférables et s'ils étaient confiés à chaque employeur, alors, au moment de la retraite, un employé pourrait recevoir des prestations différées de plusieurs régimes de retraite. Chaque employeur serait obligé de s'acquitter de certains frais administratifs pour pouvoir retrouver l'employé et lui verser ses prestations. Cependant, grâce à la transférabilité, l'employé pourrait transférer ses crédits de pension chez chaque nouvel employeur, de sorte qu'au moment de sa retraite, le dernier employeur pourrait émettre un seul chèque de prestations tant pour son propre régime de retraite que pour ceux de tous les employeurs précédents. Sur le plan administratif, cela serait avantageux puisque les coûts associés au traitement des chèques de prestations seraient assumés par un seul employeur, plutôt que par plusieurs.

Enfin, une meilleure transférabilité des fonds de pension pourrait conduire à une augmentation des revenus de retraite et à une diminution des demandes de paiements tels ceux du programme de Supplément de revenu garanti (SRG). Sans de telles dispositions de transférabilité, de nombreux employés pourraient ne pas recevoir une pension jugée « appropriée » au moment de la retraite, à cause de leur grande mobilité et de la perte des crédits de pension occasionnée par chaque changement d'emploi.

E. Le coût possible d'une transférabilité améliorée

Toutefois, malgré ces avantages possibles, il y a peut-être un prix à payer pour l'adoption d'une telle transférabilité. Celle-ci pourrait, par exemple, empêcher un employeur d'atteindre les buts qu'il poursuit dans l'établissement de son régime de retraite, amener certains employeurs à s'abstenir d'offrir un régime de retraite, ou à abolir un régime existant, causer certains problèmes d'ordre administratif aux employeurs et des problèmes législatifs aux deux paliers de gouvernement et mettre en jeu la viabilité financière et les rendements élevés de certains régimes de pension. Les employeurs conçoivent souvent leurs régimes de retraite de façon à encourager les bons employés à demeurer à leur emploi, ce qui rend les dispositions de

(4) Chambre des communes, *Rapport du groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983, p. 57.

transférabilité complète incompatibles avec leurs buts⁽⁵⁾. Les employeurs privilégient souvent des mesures de rémunération différée comme les pensions tant parce qu'elles encouragent les employés à travailler diligemment afin de conserver leur emploi et avoir accès à ces paiements différés que parce qu'elles permettent de diminuer le roulement. Pour leur part, il se peut que les employés trouvent que ces projets de report des prestations ne sont pas indésirables, pourvu que leurs salaires soient suffisamment élevés pour compenser ce report et, par conséquent, l'incertitude quant à la perception des prestations, et qu'ils soient pleinement assurés que l'employeur leur versera les prestations différées à une date ultérieure. La transférabilité des crédits de pension ou le projet d'assurance contre la cessation du régime de retraite dont nous venons de traiter offrent peut-être de telles garanties.

L'élaboration de régimes de retraite professionnels sur une base suffisamment uniforme pour permettre des transferts réciproques de crédits de pension entre les employeurs faciliterait certainement cette transférabilité. Cependant, le nombre important de régimes de retraite professionnels, de même que les différences substantielles quant à leur structure et au type de prestations versées rendent la mise en place d'arrangements réciproques difficile, sinon impossible. Les arrangements réciproques entre employeurs d'une même industrie sont peut-être possibles, mais ils ne profiteraient pas aux travailleurs qui passent d'un type d'industrie à un autre. Les problèmes inhérents à la négociation de tels arrangements réciproques pourraient amener certains employeurs à tout simplement abolir leur régime de retraite. Étant donné que les régimes de retraite professionnels sont régis par le gouvernement provincial dans certains cas et par le gouvernement fédéral dans d'autres, ces gouvernements devraient adopter une législation universelle en ce qui a trait aux exigences de transférabilité pour que celle-ci puisse être pleinement adoptée par tous les employeurs et dans toutes les provinces. En arriver à ce que toutes les parties concernées s'entendent pourrait s'avérer une tâche énorme.

Enfin, la transférabilité permettrait à un employé qui cesse son emploi de recevoir des prestations du fonds de pension d'un ancien employeur. Certains craignent que la viabilité d'un tel régime de retraite et les intérêts des autres participants soient mis en jeu si un nombre important de participants cessaient leur emploi et transféraient la valeur de leurs crédits de

(5) *Ibid.*, P. 51.

pension en même temps⁽⁶⁾. De plus, la transférabilité des crédits de pension aurait pour effet d'accroître les exigences relatives aux liquidités des régimes soit constituée de titres liquides de manière à ce qu'on puisse répondre aux demandes de transfert de crédits d'un nombre indéterminé d'employés qui quitteraient leur emploi. Ces titres ont généralement un rendement inférieur aux autres et, par conséquent, le taux de rendement, et en fin de compte peut-être même le montant des prestations, pourrait être affecté à la baisse.

PROTECTION CONTRE L'INFLATION

Étant donné que relativement peu de régimes de retraite ajustent automatiquement les prestations en fonction de l'augmentation du coût de vie lorsque l'employé est à la retraite, il se trouve que ces prestations sont souvent grugées par l'inflation. Néanmoins, certains employeurs accordent, de temps à autre, des augmentations spéciales de prestations, ce qui contrecarre en partie les effets de l'inflation; il n'y a toutefois aucune garantie que des augmentations seront accordées dans l'avenir. De telles augmentations sont plus courantes dans le secteur privé que dans le secteur public et peuvent consister en un certain pourcentage ou en une somme d'argent fixe, selon les besoins des employés retraités et selon la possibilité qu'a l'employeur de financer de telles augmentations.

D'après une étude effectuée en 1987 auprès de 284 sociétés canadiennes, alors que le taux cumulatif d'inflation entre 1976 et 1986 a été de 110 p. 100, il appert que la moyenne cumulative des prestations supplémentaires versées pendant cette période n'a été que de 29 p. 100⁽⁷⁾. De plus, une étude nationale portant sur les gros régimes de retraite du secteur privé a révélé que bien que 80 p. 100 des régimes aient bénéficié d'ajustements spéciaux tenant compte de l'inflation de 1971 à 1975, ces ajustements n'ont couvert en moyenne que 66 p. 100 de l'augmentation du coût de la vie à cette époque⁽⁸⁾. Qui plus est, si le taux annuel d'inflation est de 4 p. 100 et que les régimes de retraite des prestataires ne renferment pas de clause

(6) *Ibid.*, p. 52.

(7) Ann Finlayson, « Whose Money is it, Anyway? », *Report on Business Magazine, The Globe and Mail*, janvier 1989, p. 60.

(8) Conseil national du Bien-être, *Guide des pensions*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1989, 9. 53.

d'indexation ⁽⁹⁾, ces derniers perdent environ 30 p. 100 de leur pouvoir d'achat en dix ans. L'inflation modifie la valeur des pensions versées pendant la retraite; elle modifie également la valeur des crédits de pension gagnés avant la retraite, quoique les régimes basés sur la moyenne des gains des dernières années assurent une certaine protection contre l'inflation étant donné que les prestations versées sont calculées à partir des gains réalisés au cours des dernières années avant la retraite.

En 1988, 6,1 p. 100 de tous les régimes de retraite professionnels, qui couvraient 34,3 p. 100 de tous les participants, prévoyaient, en tout ou en partie, une augmentation automatique des prestations de retraite en fonction du coût de la vie; 88 p. 100 des participants ainsi protégés travaillaient dans le secteur public. Cette année là, 12,9 p. 100 des régimes de retraite du secteur public, qui couvraient 67,3 p. 100 de tous les participants aux régimes du secteur public, comportaient, en tout ou en partie, une certaine forme d'indexation au coût de la vie. Ces données se comparent avec les 5,8 p. 100 des régimes, couvrant 7,5 p. 100 des participants, du secteur privé qui, cette année-là, étaient totalement ou partiellement indexés au coût de la vie. Toutefois, ces données ne tiennent pas compte des augmentations périodiques spéciales dont font parfois l'objet les prestations de retraite. Une donnée revêt cependant une plus grande importance : 93,3 p. 100 des régimes, qui couvraient 65,7 p. 100 des participants, ne comptaient aucune disposition d'indexation des prestations de retraite en 1988.

La plupart des employeurs s'opposent à une protection obligatoire contre l'inflation, estimant que les régimes de retraite sont, de leur part, une initiative volontaire. Néanmoins, selon un analyste, la plupart des gouvernements envisagent d'exiger qu'au moins une partie de toutes les pensions et pensions différées gagnées après le 1^{er} janvier 1991 soient indexées annuellement de 75 p. 100 de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, moins 1 p. 100. Cette « partie » à indexer représente la partie de la pension gagnée chaque année, qui ne dépasse pas 2 p. 100 du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, comme le précisent le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec⁽¹⁰⁾. L'Ontario s'est déjà engagée à exiger la protection obligatoire des régimes de retraite contre les effets de l'inflation, un engagement que le premier ministre Rae a confirmé récemment lorsqu'il

(9) Conseil national du Bien-être, *Guide des pensions*, ministère des Approvisionnement et Services, Ottawa, 1989, p. 44.

(10) L. Jacques Pelletier, « Pension Reform — Have We Seen The End? », *CMA Magazine*, novembre 1989, p. 24.

a indiqué que la législation à venir sur les régimes de retraite allait traiter de l'indexation, tout comme de la propriété des surplus des caisses de retraite.

Le concept de relèvement automatique des pensions pour pallier aux augmentations du coût de la vie a suscité beaucoup d'intérêt, et les coûts substantiels inhérents à un tel projet ont également fait l'objet de discussions. Selon un analyste, les employés devront partager ces coûts, soit en recevant au début de leur pension des prestations moins élevées, soit en se contentant d'une indexation moindre, soit en acceptant une combinaison des deux possibilités. De nombreux employeurs pensent qu'on ne peut attendre d'eux qu'ils assument des dépenses illimitées; à leur avis, une indexation limitée ou une autre solution telle que l'utilisation des surplus des caisses de retraite pourrait peut-être constituer une solution de rechange⁽¹¹⁾. On s'attend que si les employeurs doivent offrir de meilleures prestations de retraite, par exemple, par une protection contre l'inflation, ils devront, sans que soit tenu compte des effets que cela pourrait avoir sur l'amélioration de la productivité, recevoir des concessions équivalentes soit en diminutions salariales, soit sous forme d'une réduction d'autres parties du programme de rémunération, d'une augmentation des prix, ou d'une combinaison de tous ces facteurs.

De plus, des programmes instaurés en fonction du revenu comme le SRG peuvent décourager les bénéficiaires de vouloir acquérir des prestations de retraite qui sont à l'abri de l'inflation, puisque les régimes de retraite publics indexés peuvent remplacer des régimes de retraite dont la valeur réelle diminue au moment de la retraite. En fait, les travailleurs à faibles revenus ou les travailleurs peu soucieux d'économiser leur argent peuvent préférer ne pas diminuer leurs revenus actuels pour verser des cotisations. En outre, une faible diminution du pouvoir d'achat réel des pensions est peut-être la meilleure chose qui soit, étant donné que la consommation diminue normalement avec l'âge. Enfin, les retraités peuvent tenir tête à l'inflation dans le contexte de leur portefeuille de retraite global.

Le gouvernement devrait-il promouvoir activement la protection des régimes de retraite professionnels contre l'inflation? Il se peut que l'indexation des pensions ne soit pas de nature à préoccuper les décideurs si, en l'absence de cette indexation, les employés reçoivent dès maintenant des salaires plus élevés ou des privilèges de pension de base plus importants que ce ne serait le cas autrement. Un analyste a déjà avancé que la meilleure solution au problème de

l'érosion des prestations de retraite par l'inflation pourrait être l'adoption de politiques monétaires et fiscales conçues pour réduire le taux d'inflation au point où la question de l'indexation ne se poserait plus⁽¹²⁾.

LES SURPLUS DES CAISSES DE RETRAITE

A. La question de la propriété

Les taux d'intérêt élevés de la fin des années 70 et du début des années 80 ont contribué à porter de façon significative le rendement des caisses de retraite à des niveaux plus élevés que prévus par les actuaires lorsqu'ils ont établi les niveaux de cotisation. Ainsi, plusieurs régimes de retraite ont commencé à accumuler des surplus, la valeur actuarielle de l'actif dépassant la valeur du passif que constituent les prestations à verser. Dans plusieurs cas, ces surplus occasionnés par un « intérêt élevé » ont augmenté lorsque le passif des caisses de retraite a diminué en raison de coupes de postes et de la baisse du taux d'augmentation des salaires, ainsi que du gel et des réductions de ces derniers. Les taux d'intérêt élevés ont également provoqué des baisses relatives du coût d'achat des rentes pour les retraités. De plus, avec la chute des taux d'intérêt nominaux au milieu des années 80, l'augmentation de la valeur des titres a contribué à des augmentations additionnelles des revenus de pension. Tous ces facteurs ont fait que plusieurs régimes de retraite à prestations déterminées ont accumulé plus d'actifs que les actuaires n'avaient estimé nécessaires pour payer les prestations.

Dans un régime de retraite actif, les surplus prévus pour une date en particulier tiennent à une estimation et peuvent varier considérablement, selon les méthodes actuarielles utilisées pour évaluer les actifs et le passif que sont les prestations à verser. Certaines lois stipulent certaines projections d'évaluation.

La question de la propriété de ces surplus fait actuellement l'objet d'une controverse. Plusieurs questions se posent : Les employeurs devraient-ils pouvoir recouvrer ces surplus pour leur usage personnel, étant donné que les conditions de certains régimes

(11) Frank Speed, « The Disappointments From a Decade of Pension Reform », *Canadian Speeches*, février 1988, p. 8.

(12) James Pesando, « Indexing of Private Pensions: An Exchange », *Analyse de politiques*, été 1979, p. 428.

n'autorisent les participants à réclamer que ce qui leur a été promis en matière de prestations? Ces surplus devraient-ils être utilisés pour protéger ou améliorer la valeur des prestations de retraite des participants, étant donné que ces derniers ont gagné, sous forme de rémunération différée, ce qu'ils ont versé comme cotisations et qu'ils ont par conséquent droit au remboursement total de ces cotisations⁽¹³⁾?

Certains employeurs affirment que les surplus générés par les rendements « d'intérêt excessif » leur appartiennent puisqu'en raison de leur responsabilité en cas d'insuffisance de fonds, ils sont en droit de recevoir les surplus en retour des risques qu'ils assument tant que le paiement des prestations de retraite n'est pas mis en péril. Ils affirment qu'ils devraient pouvoir retirer tous les surplus et les utiliser pour diminuer ou suspendre leurs cotisations périodiques aux fonds de pension. Qui plus est, dans le cas des régimes à prestations déterminées, les employeurs font essentiellement des « suppositions intelligentes » quant aux cotisations nécessaires pour garantir les montants futurs de prestations. Si la supposition est en-deçà de la réalité et que les employeurs ne peuvent pas recevoir les cotisations versées en excès, ils peuvent limiter le montant de leurs cotisations de manière à minimiser l'ampleur du surplus et, en conséquence, les pensions peuvent être moins sûres⁽¹⁴⁾.

Par ailleurs, d'autres proposent que les bénéfices résultant d'intérêts élevés soient utilisés pour accroître les prestations, pour protéger les participants contre l'inflation, pour réduire le montant des cotisations des employés, pour constituer une réserve pour éventualités qui permettrait de faire face aux tendances financières défavorables dans l'avenir, ou pour toute autre raison qui profiterait aux employés puisque ces fonds appartiennent aux participants aux régimes de retraite. Ce point de vue est conforme à l'opinion selon laquelle les régimes de retraite sont une forme de rémunération différée et que tout surplus de caisse de retraite fait partie de cette forme de rémunération. De plus, selon un analyste, les employeurs n'assument pas seuls tous les risques, étant donné que les employés risquent de voir la valeur réelle des prestations garanties décliner entre le moment où la promesse est faite et le moment où les prestations sont versées. Ces facteurs liés au marché, particulièrement l'inflation, qui sont en grande partie responsables des surplus, sont également ceux qui diminuent la valeur réelle des

(13) Bernard Adell, « Pension Plan Surpluses and the Law : Finding a Path for Reform », *Ontario Task Force on Infiltration Protection for Employment Pension Plans Report*, 1988, p. 211.

(14) Speed (1988), p. 7.

prestations promises à l'origine, avant leur versement⁽¹⁵⁾. Enfin, il peut y avoir, dans les régimes contributifs, une entente implicite entre l'employeur et les employés quant au partage du coût du régime de retraite. Dans une telle situation, les employés peuvent être moralement admissibles à une partie de tout surplus. Cette prérogative morale peut également exister lorsque les cotisations d'un employeur à un régime de retraite sont versées en échange d'une plus petite augmentation salariale ou d'autres formes de compensation et lorsque les employés ont versé des cotisations dans l'espoir de récolter des prestations dont la valeur réelle ne diminuerait pas beaucoup avec le temps.

Le traitement et l'utilisation des surplus sont généralement déterminés par les modalités du régime de retraite, les documents concernant la mise en fiducie des caisses de retraite, les conventions collectives, les communications avec les employés, les lois et l'interprétation de toutes ces questions par les tribunaux. Souvent, les documents relatifs aux régimes de retraite révèlent peu de choses ou témoignent d'une certaine ambiguïté quant à la question de la propriété des surplus et de leur usage légitime, étant donné que bon nombre de ces documents ont été établis à une époque où ces surplus ne faisaient pas problème. Cependant, plusieurs gouvernements exigent, comme condition préalable à l'enregistrement d'un régime, que le texte du régime de retraite contienne des renseignements relatifs au traitement des surplus, lorsque le régime est en vigueur et lorsqu'il prend fin. Les normes en matière de pension de certains gouvernements prévoient que l'employeur ne peut recevoir de surplus à moins que le régime ne l'y autorise explicitement; d'autres normes prévoient que l'employeur peut retirer les surplus d'un régime actif si l'autorité compétente est par ailleurs satisfaite de l'admissibilité du demandeur à cet égard. Les surplus peuvent être perçus par un employeur, soit par l'intermédiaire d'une « période d'exonération de cotisations », ou par des retraits de fonds. Bien que ces deux possibilités aient les mêmes effets à long terme, puisque dans chacun des cas le surplus voit sa valeur diminuée d'un certain montant, dont l'employeur peut disposer pour d'autres fins, il reste que leurs effets pratiques et symboliques peuvent être différents, les périodes d'exonération de cotisations jouissant d'une plus grande popularité⁽¹⁶⁾.

B. Période d'exonération des cotisations

(15) Adell (1988), p. 234.

(16) *Ibid.*, p. 242.

Bien que toutes les lois canadiennes relatives aux régimes de retraite autorisent les employeurs à utiliser les surplus afin de diminuer le montant des cotisations qu'ils auraient à verser, les limites et les exigences particulières varient. Lorsque de telles circonstances existent, la pratique la plus courante est l'utilisation de la période d'exonération de cotisations, en vertu de laquelle l'employeur utilise les surplus pour couvrir les frais administratifs courants, au lieu de payer ses cotisations au régime.

C. Retraits

Il existe des contrôles législatifs sur le retrait des surplus par l'employeur; ces contrôles visent à protéger la solvabilité du régime, ainsi que les droits actuels et éventuels des employés à l'égard des surplus. De nombreux gouvernements exigent que lorsqu'un employeur puise dans un régime de retraite actif, une partie du surplus demeure dans le régime. De plus, les employés ont généralement le droit d'être avisés de la demande de retrait du surplus par l'employeur. Normalement, les lois imputent à l'employeur la responsabilité de démontrer qu'il a droit d'effectuer un retrait des surplus et même s'il existe dans le texte du régime une clause prévoyant le retrait des surplus, il est possible qu'à sa validité soit contestée. Les tribunaux peuvent être appelés à déterminer qui est propriétaire des surplus de régimes de retraite en interprétant les documents relatifs au régime et les rapports juridiques qu'ils créent.

Les cas où les retraits sont autorisés et où les montants doivent être crédités au fonds après une certaine période, suscitent certaines questions. Ces « prêts » devraient-ils être consentis à un taux de rendement inférieur à celui du marché? Doit-on imposer un critère de « pratiques d'affaires » préalable au retrait d'un surplus? Les employeurs devraient-ils être autorisés à « emprunter » pour des raisons autres que celles pour lesquelles des prêts ne pourraient être consentis sur le marché financier⁽¹⁷⁾?

Il est probable que la croissance future des surplus des caisses de retraite soit limitée par des exigences législatives en faveur d'une amélioration des prestations de retraite et par des corrections possibles des marchés boursiers. Le vieillissement de la main-d'oeuvre et la probabilité d'un ralentissement de sa croissance sont également des facteurs à prendre en considération; ainsi, une plus grande proportion d'employés jouira de revenus élevés sur lesquels les prestations sont basées, un plus grand nombre d'entre eux atteindra l'âge de la retraite et un

(17) *Ibid.*, p. 240-241.

plus petit nombre d'employés versera des cotisations dans les régimes de retraite. Il serait peut-être possible d'autoriser des retraits de surplus seulement lorsque l'actif dépasserait le passif d'une certaine marge et après que les cotisations auraient, pendant une certaine période, été prélevées à partir des fonds excédentaires. Ces retraits seraient également autorisés dans la mesure où ils serviraient à réduire les dettes de l'entreprise, ou dans la mesure où les fonds seraient utilisés d'une autre manière « acceptable ».

PRESTATIONS AUX SURVIVANTS

Avant les modifications apportées récemment aux lois sur les normes de pension, il n'existait aucune exigence forçant les régimes de retraite professionnels à accorder des prestations aux survivants, sinon le remboursement des cotisations versées par le participant si ce dernier mourait avant sa retraite. Cependant, en vertu de certaines lois sur les normes en matière de pension, le conjoint d'un participant qui décède après avoir répondu aux exigences d'acquisition des droits aux prestations doit recevoir une partie ou la totalité de la valeur échangée de la pension différée gagnée après l'entrée en vigueur de la loi. Cette valeur doit être perçue sous forme de pension immédiate ou différée. Une telle disposition n'a pas à être appliquée si les deux conjoints ont renoncé par écrit à la pension de survivant.

En 1988, 6 p. 100 des régimes de retraite professionnels, qui couvraient 14,5 p. 100 des participants, ne prévoyaient aucun versement de prestations aux survivants, si ce n'est le remboursement des cotisations versées par le participant décédé avant sa retraite. De plus, 46 p. 100 de tous les régimes de retraite prévoyaient le remboursement des cotisations des employés et 40,3 p. 100 un remboursement des cotisations versées par les employeurs. Enfin, cette année-là, 7,2 p. 100 des régimes de retraite prévoyaient le versement d'une pension au conjoint lorsque le conjoint participant au régime décédait avant sa retraite. Il est intéressant de noter que plus de 66 p. 100 des participants à des régimes de retraite du secteur public ont pu se prévaloir d'une pension automatique versée au conjoint advenant le décès du participant avant sa retraite alors que seulement à 26 p. 100 des participants à des régimes de retraite du secteur privé ont pu se prévaloir de ce droit. De plus, bien que trois régimes de retraite du secteur public couvrant 87 participants ne prévoyaient aucune prestation de décès, la même chose était vraie pour 295 régimes du secteur privé, couvrant 4 p. 100 des participants à ces régimes.

De même, en 1988, à la mort d'un employé retraité, la plupart des régimes de retraite accordaient un certain type de prestations aux survivants, qui dépendaient généralement

du type de rente utilisée en vertu du régime. En vertu de nombreuses normes en matière de pensions, les pensions conjointes et les pensions versées aux survivants, équivalentes d'après les calculs actuariels au type normal de pensions, sont obligatoires pour tous les membres participants, bien que ceux-ci puissent y renoncer.

En 1988, 8,4 p. 100 des régimes de retraite professionnels, qui couvraient 136,4 p. 100 des participants, prévoyaient le versement d'une rente viagère au participant seulement, alors que 77,9 p. 100 des régimes, couvrant 33,1 p. 100 des participants, prévoyaient le versement d'une rente viagère au participant, avec annuités garanties pendant un certain nombre d'années, peu importe les circonstances. En vertu de ce type de régime, le ou la bénéficiaire d'un employé retraité qui serait décédé pendant la période couverte par la garantie, aurait reçu des prestations pendant tout le reste de cette période. Environ 71 p. 100 des membres participant à un régime de retraite pourvu d'une telle disposition jouissaient d'une période de garantie de 5 ans en 1988, alors que 27 p. 100 des membres participants jouissaient d'une période de garantie de 10 ans. Également, en 1988, 8,2 p. 100 des régimes, couvrant 46,9 p. 100 des participants et comprenant plusieurs des plus gros régimes de retraite des secteurs public et privé, prévoyaient le versement d'une pension au conjoint. La plupart de ces régimes accordaient aux bénéficiaires la moitié de la pension de l'employé retraité. Enfin, dans le cas de 1,6 p. 100 des régimes, couvrant 4,9 p. 100 des participants, les prestations de décès étaient versées par l'employeur dans certains cas, de celles de l'employé, moins les prestations de retraite versées à la date du décès.

De nouveau, en 1988, il y avait de grandes différences entre les régimes de retraite des secteurs public et privé en ce qui a trait au décès après la retraite, particulièrement en ce qui a trait à la pension versée au conjoint. Cette année-là, une pension de conjoint était prévue pour près de 72 p. 100 des personnes participant à des régimes de retraite du secteur public, alors que ce n'était le cas que 26 p. 100 des participants du secteur privé. En outre, plus de 50 p. 100 des participants à des régimes de retraite du secteur privé et 12 p. 100 des participants à des régimes du secteur public pouvaient se prévaloir de pensions viagères dotées d'une période minimum de garantie.

Les discussions concernant les prestations versées aux survivants contiennent souvent des allusions à la situation particulière des femmes. La façon dont les femmes seront touchées dans l'éventualité du décès de leur conjoint est au coeur de la question, puisqu'en

moyenne, elles vivent plus longtemps que les hommes et ne reçoivent peut-être de plein droit qu'un revenu de pension limité. Qui plus est, les prestations de retraite perçues par les femmes au travail peuvent être inférieures à celles perçues par les hommes, étant donné la plus grande mobilité des femmes, ainsi que les dispositions actuelles concernant l'acquisition des droits aux prestations et la transférabilité. De plus, les femmes sont plus susceptibles d'être engagées dans les industries, entreprises et emplois où les régimes de retraite professionnels ne font tout simplement pas partie des avantages sociaux offerts. Néanmoins, en 1988, les femmes constituaient 36,4 p. 100 des participants aux régimes de retraite; la proportion de ces femmes était plus élevée dans les régimes de retraite du secteur public où elle était de 46,5 p. 100 de tous les participants et plus faible dans les régimes de pension du secteur privé où elle n'était que 28,2 p. 100 de tous les participants. La participation des femmes aux régimes de retraite professionnels s'est accrue avec le temps et a représenté 80 p. 100 de l'augmentation de 15,5 p. 100 des participants aux régimes de retraite de 1978 à 1988. De plus, la couverture des travailleuses pourrait être améliorée par les récents changements quant à la participation des travailleurs à temps partiel dans ces programmes, dont il a été question plus tôt. Ces changements devraient s'avérer particulièrement bénéfiques pour les femmes, étant donné qu'elles représentaient 71,6 p. 100 de tous les travailleurs à temps partiel en 1989.

CONCLUSION

De nombreux travailleurs canadiens tentent d'assurer financièrement leur retraite grâce aux régimes de retraite professionnels. Certains avantages de retraite possibles sont cependant limités par des dispositions établies par la loi ou par le régime de retraite en ce qui a trait à l'acquisition des droits aux prestations, la transférabilité, la protection contre l'inflation, et le traitement des surplus des caisses de retraite. De plus, les revenus de pension des conjoints survivants sont limités par des dispositions légales ou des dispositions propres au régime de retraite.

À l'heure actuelle, on s'inquiète de la solvabilité financière du Régime de pensions du Canada, qui fait partie du premier niveau du système de revenus de retraite. Qui plus est, l'accession à la propriété, une source de revenus de retraite comprise dans le troisième

niveau de revenus, n'est tout simplement pas à la portée de nombreux Canadiens. Si l'on ne peut plus compter autant qu'avant sur les premier et troisième niveaux des revenus de retraite, les régimes de retraite professionnels deviennent alors de plus en plus importants. Dans ces circonstances, les questions de l'acquisition des droits aux prestations, de la transférabilité, de la protection contre l'inflation, de l'usage et de la propriété des surplus des caisses de retraite et des prestations versées aux survivants retiendront alors davantage l'attention des décideurs.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Adell, Bernard. « Pension Plan Surpluses and the Law: Finding a Path for Reform ». *Ontario Task Force on Inflation Protection for Employment Pension Plans Report*. 1988.

Adell, Bernard. *The Canadian System of Retirement Income Support*. Kingston, Industrial Relations Centre, Université Queen's, 1988.

Ascah, Louis. « Recent Pension Reports in Canada: A Survey ». *Analyse de Politiques*. 1984.

Chambre des communes. *Rapport du groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1983.

Conseil national du Bien-être social. *Guide des pensions*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1984.

Conseil national du Bien-être social. *Voies de la réforme des pensions*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1984.

Conseil national du Bien-être social. *Guide des pensions*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1989.

Conseil national du Bien-être social. *Réforme des pensions*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1990.

Finlayson, Ann. « Whose Money Is It, Anyway? ». *Report on Business Magazine, The Globe and Mail*, janvier 1989.

Gouvernement du Canada. *Le système de revenu de retraite au Canada : problèmes et possibilité de réforme*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1979.

Kumar, Pradeep et Alister M. M. Smith. *Pension Reform in Canada: A Review of the Issues and Options*. Kingston, Industrial Relations Centre, Université Queen's, 1981.

- Lazar, Harvey. « The Pensions Debate : Adequacy, Equity and Costs ». *Canadian Business Review*, été 1980.
- Ministère de la Santé et du Bien-être social. *De meilleures pensions pour les Canadiens*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1982.
- Ministère des Finances. *Plan d'action pour la réforme des pensions : des pensions plus accessibles aux Canadiens*. Ottawa, ministère des Finances, 1984.
- Nader, Jihad. « Seven Steps to Pension Policy ». *Options Politiques*, septembre 1988.
- Ontario Economic Council. *Pensions Today and Tomorrow: an Ontario Economic Council Position Paper*. Toronto, Ontario Economic Council, 1983.
- Ontario Economic Council. *Pensions Today and Tomorrow: Background Studies*. Toronto, Ontario Economic Council, 1984.
- Pelletier, L. Jacques. « Pension Reform — Have We Seen the End? ». *CMA Magazine*, novembre 1989.
- Pesando, James. « Indexing of Private Pensions: An Exchange ». *Analyse de Politiques*, été 1979.
- Pesando, James. «The Indexing of Private Pensions: An Economist's Perspective on the Current Debate ». *Analyse de Politiques*, hiver 1979.
- Pesando, James. *Analyse de la réforme des régimes privés de retraite au Canada*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1983.
- Pesando, James et S. A. Rea Jr. *Public and Private Pensions in Canada: An Economic Analysis*. Toronto, Ontario Economic Council, 1977.
- Speed, Frank. « The Disappointments from a Decade of Pension Reform ». *Canadian Speeches*, février 1988.
- Statistique Canada. *Régimes de pensions au Canada*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1988.