

Email - February 2 2017 - RE_ PAEAP Report.pdf

From: [Ovenden, Erin \(TBS\)](#)
To: [Tam, Nelson \(TBS\)](#)
Subject: RE: PAEAP Report
Date: February-02-17 2:13:53 PM
Attachments: [PENSION ASSET EXPERT ADVISORY PANEL REPORT Final-FR.docx](#)

For your records, here's the final French report with Appendix B updated.

Erin Ovenden

Senior Communications Consultant

Communications Branch | Treasury Board Secretariat
77 Wellesley Street West, Ferguson Block
Toronto, ON M7A 1N3
Tel: 416-326-7727

From: Ovenden, Erin (TBS)
Sent: February-02-17 2:07 PM
To: Tam, Nelson (TBS)
Subject: RE: PAEAP Report

We're on it.

Erin Ovenden

Senior Communications Consultant

Communications Branch | Treasury Board Secretariat
77 Wellesley Street West, Ferguson Block
Toronto, ON M7A 1N3
Tel: 416-326-7727

From: Tam, Nelson (TBS)
Sent: February-02-17 2:05 PM
To: Ovenden, Erin (TBS)
Subject: RE: PAEAP Report

Erin

Yes. Perfect.

Thanks

Nelson
X20514

From: Ovenden, Erin (TBS)
Sent: February-02-17 2:03 PM
To: Tam, Nelson (TBS)
Subject: RE: PAEAP Report

Like so?

Erin Ovenden

Senior Communications Consultant

Communications Branch | Treasury Board Secretariat
77 Wellesley Street West, Ferguson Block
Toronto, ON M7A 1N3
Tel: 416-326-7727

From: Tam, Nelson (TBS)
Sent: February-02-17 1:47 PM
To: Ovenden, Erin (TBS)
Subject: RE: PAEAP Report

Erin

A couple of items regarding the translation:

- The report – Appendix B is in English. When you post, the French version has to be substituted in.
- Appendix B – French version – there was a comment from the translator. I reviewed and realized I provided the wrong translated words. I used multiple-employer plan translation instead of multiemployer plan. The entire definition for **Régime à employeurs multiples** (multiple-employer plan) should be substituted with the following:

Régime interemployeurs (*multiemployer plan*) : régime à prestations déterminées auquel cotisent plusieurs gouvernements ou organismes publics, habituellement en vertu d'une loi ou d'une ou plusieurs conventions collectives. Un tel régime se caractérise principalement par le fait que les actifs apportés par une entité participante ne sont pas portés à un compte distinct ni affectés au paiement des prestations aux salariés de cette entité et, de ce fait, ces actifs peuvent servir à verser des prestations à des salariés d'autres entités participantes.

Thanks

Nelson
X20514

From: Ovenden, Erin (TBS)
Sent: February-01-17 3:11 PM
To: Tam, Nelson (TBS)
Subject: FW: PAEAP Report
Importance: High

Please find attached the translated sections of the report. The password is the same as the English.

Erin Ovenden

Senior Communications Consultant

Communications Branch | Treasury Board Secretariat
77 Wellesley Street West, Ferguson Block
Toronto, ON M7A 1N3
Tel: 416-326-7727

PENSION ASSET EXPERT ADVISORY PANEL REPORT Fi.pdf

RAPPORT DU PANEL CONSULTATIF D'EXPERTS SUR L'ACTIF DES RÉGIMES DE RETRAITE

Mandat du Panel

Le Panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite (le Panel) a été formé en vue de tenir compte :

- du besoin en matière de contrôle de la constatation d'un actif de régime de retraite en ce qui touche les régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD);
- du besoin en matière de contrôle de la constatation d'un actif de régime de retraite pour d'autres régimes de retraite;
- des techniques d'évaluation appropriées pour la mesure d'un actif de régime de retraite qui prennent en considération le futur pouvoir décisionnel des promoteurs de régime;
- des recommandations à l'intention du Groupe de travail sur les avantages sociaux du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) relativement aux questions dont il doit tenir compte dans le cadre de son examen des normes relatives aux prestations de retraite et aux avantages postérieurs à l'emploi.

Le Panel a examiné les accords liés à certains RRCPD (plus particulièrement le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario [RREO] et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario [RRSEFPO], individuellement le « Régime » et collectivement les « régimes »). Il a ensuite examiné la question de savoir s'il existe un fondement pour la constatation d'un actif net de régime de retraite pour l'un des régimes ou les deux conformément aux normes comptables pour le secteur public (NCSP) du Canada. Le Panel a également examiné la façon dont l'actif net serait mesuré, le cas échéant.

La constatation et la mesure des actifs nets de régime de retraite que présentent d'autres régimes de retraite ne sont pas examinées dans le présent rapport.

Nature des régimes de retraite examinés

Les régimes de retraite ne sont pas tous identiques. Chacun des régimes de retraite examinés par le Panel comporte des accords distincts qui ont une incidence sur l'application des directives comptables. Une compréhension approfondie des politiques de capitalisation et des mécanismes de gouvernance propres aux régimes est

essentielle à l'évaluation du caractère approprié de la comptabilité de chaque régime. Les accords contractuels actuels ont servi à évaluer les droits et les pouvoirs existants aux termes desdits accords.

En vertu des lois ontariennes sur les pensions (la *Loi sur les régimes de retraite* [la « LRR de l'Ontario »]), il existe plusieurs catégories de régimes de retraite à prestations déterminées (RRPD). Les RRCPD représentent une catégorie distincte des régimes à promoteur unique ou des régimes à employeurs multiples et sont assortis d'exigences réglementaires différentes. Les deux régimes visés par le présent rapport sont des régimes de retraite conjoints; le gouvernement provincial de l'Ontario a conclu des accords contractuels avec le promoteur des employés de chaque régime qui régissent la relation entre les co-promoteurs du régime en cause, y compris en ce qui a trait aux excédents et aux déficits des régimes. Les lois applicables et les accords contractuels régissant les régimes dont a tenu compte le Panel figurent à l'annexe A et les principaux faits sont résumés ci-après pour chaque régime.

Aux termes des NCSP, il existe des catégories semblables de RRPD, dont des RRCPD. Dans le cadre d'un RRCPD, le promoteur gouvernemental (employeur) partage les risques et les avantages¹ d'un RRPD avec les participants au régime, représentés par un ou plusieurs promoteurs salariaux [selon le paragraphe SP 3250.79]. L'une des principales caractéristiques d'un RRCPD est un accord officiel conclu entre les promoteurs qui prévoit l'exercice d'un contrôle partagé sur le régime. Voici d'autres caractéristiques essentielles des RRCPD :

- le gouvernement et les participants au régime partagent le versement de cotisations à la caisse du régime;
- les promoteurs partagent le contrôle des décisions relatives au niveau des prestations et des cotisations de manière continue, selon les modalités de l'accord contractuel ainsi que les dispositions relatives à la gestion du régime;
- les promoteurs partagent, de façon équitable, les risques importants (positifs et négatifs) associés au régime de retraite. Le gouvernement ne conserve pas le risque résiduel du régime.

[Selon le paragraphe SP 3250.80]

Par définition, aucun des promoteurs n'exerce un contrôle unilatéral sur un RRCPD; un processus décisionnel commun, chacun des promoteurs ayant son mot à dire, représente un attribut essentiel. L'une des différences fondamentales entre les régimes de retraite à promoteur unique et les RRCPD est que le contrôle unilatéral qu'exerce un

¹ Note de la rédaction : Dans la version anglaise du chapitre PS 3250, on emploie les termes « rewards » et « benefits » de façon interchangeable. Aux fins d'uniformité, on emploie le terme « rewards » dans la version anglaise du présent rapport. Le Panel a souligné que dans la version française du chapitre PS 3250, qui fait également autorité, on emploie un seul terme, soit « avantages ».

promoteur unique sur l'établissement des taux de cotisation et des avantages a été remplacé par l'exercice d'un contrôle partagé sur la prise de ces décisions. Autrement dit, deux ou plusieurs partenaires travaillent en étroite collaboration pour assurer la surveillance du régime. Le partage des risques et des avantages du régime de retraite de façon équitable est une conséquence logique du partage du contrôle exercé sur ces politiques ayant une influence sur les résultats du régime de retraite et les responsabilités partagées en matière de capitalisation [selon le chapitre SP 3250.GLOSSAIRE, « régime conjoint à prestations déterminées »]. Un RRPD dans le cadre duquel seuls les risques (aspects négatifs) sont partagés et non les avantages (aspects positifs) entre les promoteurs ne correspondrait pas à la définition d'un RRCPD aux termes des NCSP.

Le RREO était un régime à promoteur unique jusqu'en 1992, lorsqu'il est devenu un régime conjoint. Il a par la suite été classé comme régime de retraite conjoint à des fins réglementaires en vertu de la LRR de l'Ontario et comme RRCPD à des fins comptables. De même, le RRSEFPO a été séparé du Régime de retraite des fonctionnaires (un régime à promoteur unique) en 1995 et a par la suite été classé comme régime de retraite conjoint à des fins réglementaires en vertu de la LRR de l'Ontario et comme RRCPD à des fins comptables.

Le Panel comprend que ces changements visaient essentiellement le transfert par le gouvernement provincial de l'Ontario d'une part des risques et des coûts de l'obligation aux participants aux régimes. En échange, les participants ont reçu une part équitable de tout excédent qu'affiche leur régime; tant les aspects positifs que les aspects négatifs du rendement du régime sont partagés équitablement. En outre, le promoteur salarial s'est vu accorder le droit de participer au contrôle partagé de son régime. Les accords visent la tenue de discussions continues entre les promoteurs de chaque régime et un processus décisionnel conjoint relativement à des questions telles que la structure des régimes, les avantages prévus au titre des régimes, les taux de cotisation, les niveaux de capitalisation et autres décisions stratégiques.

Étant donné que les risques et les avantages de la capitalisation et la gouvernance des régimes sont partagés entre le promoteur patronal et le promoteur salarial, toutes les parties considéraient la transition des régimes à promoteur unique vers des régimes de retraite conjoints comme un arrangement juste et équitable.

Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario – Structure et organisation

Promoteurs

Le RREO est un régime de retraite conjoint.

Les co-promoteurs sont le gouvernement provincial de l'Ontario (représenté par le ministre de l'Éducation), soit le promoteur patronal, et la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (FEO) [représentée par le Bureau de la FEO], soit le promoteur salarial. L'Entente des partenaires conclue entre les co-promoteurs établit les principes contrôle partagé et régit tous les aspects du Régime.

D'autres employeurs participent également au Régime, ce qui fait que le RREO est également un régime à employeurs multiples, mais ces employeurs ne sont pas des promoteurs et ne participent pas au processus décisionnel.

Prise de décisions

Les membres du conseil du RREO sont nommés par les co-promoteurs et le conseil est responsable de l'administration du régime de retraite et de l'investissement des actifs de la caisse de retraite. Le conseil est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie d'investissement, de verser les prestations de retraite, d'autoriser la préparation d'évaluations actuarielles et de gérer, de manière générale, le régime de retraite et la caisse de retraite.

Le conseil ne prend pas de décisions fondamentales relativement aux prestations et aux cotisations, car ces décisions relèvent du Comité des partenaires des co-promoteurs, auquel un nombre équivalent de représentants est nommé par chaque promoteur.

Accords de capitalisation

Une disposition fondamentale en matière de capitalisation, énoncée dans la *Loi sur le régime de retraite des enseignants*, est que les cotisations des employeurs pour l'année en cours ne doivent pas dépasser celles versées par les participants au cours de l'année précédant l'année d'avant.

Sur le plan historique, les employeurs ont versé des cotisations équivalentes à celles des participants, selon les cotisations versées par les participants au cours de l'année précédant l'année d'avant. Ainsi, les cotisations ont été versées selon une proportion d'environ 50-50 par les employeurs et les participants, sauf entente contraire expresse.

À l'heure actuelle, une exception limitée aux dispositions relatives aux cotisations équivalentes reflète néanmoins le principe du partage qui sous-tend le RREO. Au cas où le RREO n'assurerait pas l'indexation conditionnelle des prestations au cours d'une année donnée, les employeurs du RREO versent une cotisation équivalente au montant de cette réduction de prestations, ce qui est connu sous le nom de cotisations pour le « partage égal du fardeau ».

Les accords contractuels exigent la réalisation d'une évaluation actuarielle aux fins de capitalisation aux moins une fois tous les trois ans conformément à la LRR de l'Ontario, mais les promoteurs peuvent choisir de réaliser cette évaluation plus fréquemment.

Cette évaluation actuarielle doit être « équilibrée sur le plan actuariel », c'est-à-dire que les prestations devant être versées et les coûts devant être acquittés à même la caisse de retraite plus toute réserve pour éventualités doivent être égal à la valeur des actifs du régime, plus la valeur actuelle des cotisations futures des participants et des employés et tout paiement spécial. Du point de vue procédural, le processus triennal d'évaluation commence par une évaluation préliminaire préparée par l'actuaire du conseil en fonction des niveaux actuels de prestations et de cotisations du Régime. Dans la mesure où cette évaluation préliminaire n'est pas équilibrée sur le plan actuariel, les co-promoteurs doivent négocier les changements qui seront apportés au Régime afin de garantir le dépôt d'une évaluation équilibrée sur le plan actuariel, et doivent convenir de ces changements. Aux termes de ce processus, il n'y a donc aucun excédent ou déficit de capitalisation dans l'évaluation actuarielle définitive qui est déposée conformément à la LRR de l'Ontario; tout déficit doit être financé et tout excédent doit servir à augmenter les prestations ou à réduire les cotisations ou servir délibérément de réserve.

Les co-promoteurs peuvent convenir d'apporter des changements au Régime favorisant l'augmentation ou la diminution des cotisations des employeurs et des participants, d'améliorer les prestations versées aux participants ou encore de tenir une réserve pour éventualités dans le Régime. Les négociations doivent être entamées de bonne foi et si les parties ne parviennent pas à une entente dans un certain délai, un médiateur peut être nommé par les co-promoteurs et, au besoin, la question est renvoyée en arbitrage exécutoire. Toutefois, en vertu de l'Entente des partenaires, une décision doit être prise quant à la façon de garantir l'équilibre actuariel de l'évaluation actuarielle requise.

Les co-promoteurs ont mis en œuvre une Politique de gestion de la capitalisation (PGC) dans le cadre de l'Entente des partenaires, qui expose un cadre convenu de priorités dont peuvent se servir les promoteurs pour déterminer conjointement la façon dont les excédents de capitalisation seront utilisés ou dont les déficits seront financés. La PGC, conjointement avec la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada), oblige les promoteurs à négocier des cotisations réduites ou la bonification temporaire ou permanente des prestations (ou une combinaison des deux) une fois que le RREO atteint des seuils de capitalisation donnés. En convenant des seuils de capitalisation prévus par la PGC et des mesures à prendre au moment de l'atteinte de chacun des seuils, les promoteurs ont convenu en principe du moment où les prestations ou les cotisations seront modifiées par opposition à l'utilisation ou à la création de réserves pour éventualités. À titre d'exemple, selon le niveau actuel d'excédent, la priorité doit être accordée au rétablissement de l'indexation conditionnelle des prestations qui avaient été réduites lors du ralentissement économique. Par la suite, la prochaine priorité consiste à réduire les cotisations des participants et des employeurs, les faisant passer du niveau actuel de 11,1 % au « taux annualisé » ordinaire de 10 %. Toutefois, la PGC ne précise pas si les cotisations, les prestations ou les deux seront rajustées ni le moment où elles le

seraient. Il faudrait que les partenaires négocient cette question. Dans le présent rapport, les termes « réductions des cotisations » et « suspensions des cotisations » sont employés comme synonymes et englobent les réductions complètes et partielles des cotisations assurées par les promoteurs.

Ni les documents constitutifs du RREO ni la PGC ne limitent les résultats des négociations entre les co-promoteurs. Les niveaux de cotisation peuvent être négociés. Le Régime ne précise pas de niveau minimal ni de fourchette fixe de cotisation pour les participants ou les employeurs qu'il faut respecter dans le cadre du processus de négociation.

Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario – Structure et organisation

Promoteurs

Le RRSEFPO est un régime de retraite conjoint.

Les co-promoteurs sont le gouvernement provincial de l'Ontario (représenté par le président du Conseil de gestion du gouvernement), soit le promoteur patronal, et le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), soit le promoteur salarial. Les co-promoteurs ont établi une fiducie (la Fiducie du régime de retraite du SEFPO [FRRS]) et la déclaration de fiducie entre les co-promoteurs et les membres du Conseil d'administration de la FRRS précise la façon dont le contrôle partagé est assuré et régit tous les aspects du Régime.

Prise de décisions

Le Conseil d'administration est chargé de l'administration du Régime et un nombre égal de membres est nommé par le gouvernement provincial de l'Ontario et le SEFPO.

Le Conseil d'administration prend des décisions par vote majoritaire, ce qui signifie qu'au moins un membre représentant respectivement le gouvernement provincial de l'Ontario et le SEFPO doit consentir à une résolution afin que celle-ci soit adoptée. Dans le cas d'une impasse, il existe des procédures convenues visant à nommer temporairement un 11^e membre, et les deux promoteurs doivent être d'accord avec la nomination (ou, au besoin, cette personne est nommée par le juge en chef de l'Ontario).

Le Conseil d'administration est responsable de l'administration du RRSEFPO et de l'investissement des actifs de la FRRS. Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie d'investissement, de verser les prestations de retraite, d'autoriser la préparation d'évaluations actuarielles et de gérer, de manière générale, le régime de retraite et la caisse de retraite.

Le Conseil d'administration ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant de modifier le Régime ou la déclaration de fiducie. Toutes les décisions relatives aux niveaux de cotisation et aux prestations qu'il faut prendre au titre du Régime, y compris les décisions prises pour respecter les règles de capitalisation minimale de la LRR de l'Ontario, relèvent des promoteurs. Le consentement écrit unanime des promoteurs est nécessaire pour pouvoir apporter des modifications à la déclaration de fiducie, aux documents constitutifs du Régime et à l'entente de promotion.

Accords de capitalisation

L'exigence fondamentale en matière de cotisation aux termes des documents constitutifs du RRSEFPO est que les employeurs doivent verser des cotisations équivalentes à celles des participants, sous réserve d'un retard de deux mois.

Le Conseil d'administration et l'actuaire du RRSEFPO sont responsables des évaluations actuarielles du Régime ainsi que des hypothèses actuarielles utilisées dans le cadre de ces évaluations. Ces évaluations doivent être présentées à l'organisme de réglementation des régimes de retraite tous les trois ans en vertu de la LRR de l'Ontario, mais le Conseil d'administration peut choisir de présenter une évaluation plus fréquemment.

Dans le cas où une évaluation actuarielle révélerait un excédent, cet excédent est divisé en parts égales entre un fonds de stabilisation des taux des employeurs et un fonds de stabilisation des taux des participants. Une répartition des excédents de capitalisation selon une proportion différente d'une proportion 50-50 peut être convenue dans le cadre de la négociation collective. Le gouvernement provincial de l'Ontario peut conserver son fonds de stabilisation des taux comme réserve ou s'en servir pour réduire ses paiements spéciaux ou ses cotisations ordinaires. De même, le SEFPO peut conserver son fonds de stabilisation des taux comme réserve ou s'en servir à sa discrétion. Les décisions des deux promoteurs relatives au fonds de stabilisation des taux peuvent être prises unilatéralement sans l'accord de l'autre promoteur et ces décisions ne sont assujetties qu'aux dispositions de la LRR de l'Ontario et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada). Le Conseil d'administration de la FRRS n'a aucun pouvoir relativement à l'utilisation ou à l'application de l'un ou l'autre des fonds de stabilisation des taux, mais a recommandé aux promoteurs de la FRRS de veiller à ce que le passif actuariel net de chaque fonds de stabilisation des taux ne dépasse pas 12,5 %. Il n'y a aucune restriction quant à l'utilisation que fait chacun des promoteurs de son excédent. Aucun niveau minimal ni aucune fourchette fixe de cotisation pour les participants ou les employeurs ne sont précisés. Le montant des cotisations peut être modifié aux termes d'une entente conclue par les co-promoteurs ou au moyen de l'utilisation de leurs fonds de stabilisation des taux respectifs. En principe, si le fonds de stabilisation des taux est suffisant, le SEFPO ou le gouvernement provincial de l'Ontario

pourrait réduire ses cotisations à zéro, sans devoir obtenir le consentement de l'autre co-promoteur.

En cas de déficit de capitalisation, les cotisations des participants et des employeurs sont augmentées de façon égale pour financer le déficit. La seule exception est dans le cas où l'un ou l'autre des co-promoteurs posséderait un fonds de stabilisation des taux et choisirait de l'appliquer de manière à compenser sa part d'un déficit de capitalisation.

Les documents constitutifs du Régime précisent clairement qu'aucun montant de l'excédent du Régime ne doit être versé au gouvernement provincial de l'Ontario ou à un employeur participant. Toutefois, les suspensions des cotisations ne sont pas explicitement considérées comme un retrait d'excédent et sont clairement permises conformément à l'entente de promotion de la FRRS et aux documents constitutifs du Régime.

Point de vue du Panel

Le RREO et le RRSEFPO ont tous deux été comptabilisés comme RRCPD dans les Comptes publics de l'Ontario conformément au chapitre SP 3250, *Avantages de retraite*, depuis l'entrée en vigueur de cette norme en 2001. La vérificatrice générale est également d'accord avec cette classification des deux régimes.

Le Panel est d'accord avec la classification comptable des deux régimes à titre de RRCPD.

Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite

La comptabilité des régimes de retraite vise à mesurer le coût des promesses relatives aux prestations de retraite faites aux employés et à répartir ces coûts en fonction des périodes au cours desquelles ces employés fournissent des services. À cette fin, une évaluation actuarielle est préparée et reflète la meilleure estimation du promoteur à l'égard :

- de l'excédent ou du déficit du régime visé à la fin de l'année;
- du coût des prestations de retraite associé aux services que les employés ont fournis pendant l'année.

Cette évaluation comptable est différente de l'« évaluation actuarielle » préparée en vue d'être présentée à l'organisme de réglementation des régimes de retraite – la

Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) – puisque l'objectif d'une évaluation actuarielle consiste à déterminer le niveau des cotisations que doivent verser les employés et les employeurs afin de garantir la capitalisation adéquate du régime visé.

Le cadre comptable pertinent utilisé comme fondement de l'analyse est les NCSP créées par le CCSP et publiées dans le *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*. Le CCSP a été créé pour établir des normes comptables adaptées expressément au secteur public du Canada.

Les sources de référence à consulter lorsqu'il s'agit de déterminer les méthodes comptables appropriées figurent dans chapitre SP 1150, *Principes comptables généralement reconnus*. D'abord, un gouvernement se conforme à toute norme comptable du secteur public précise se rattachant à la question à l'étude, c'est-à-dire qu'il applique toute source première des principes comptables généralement reconnus (PCGR). Dans le cas présent, le chapitre SP 3250, *Avantages de retraite*, est un chapitre qui porte expressément sur la comptabilisation des RRPD. En outre, le chapitre SP 3250 définit les RRCPD et contient des directives précises relativement à la comptabilisation de ces derniers.

Le chapitre SP 1000, *Fondements conceptuels des états financiers*, décrit les concepts qui sous-tendent l'élaboration et l'utilisation de principes comptables dans les états financiers du gouvernement. Si les concepts prévus par le chapitre SP 1000 sont considérés comme étant en conflit avec une source première de PCGR, la source première de PCGR l'emporte [selon le paragraphe SP 1150.12]. Si une source première de PCGR peut être interprétée de plusieurs façons, le gouvernement choisit le traitement qui correspond le mieux aux principes sous-tendant la source première de PCGR [selon le paragraphe SP 1150.14].

Si une source première de PCGR, comme le chapitre SP 3250, n'est pas claire, le gouvernement doit élaborer une méthode comptable tenant compte d'autres normes prévues par les NCSP et du chapitre SP 1000. Récemment, le CCSP a entrepris un nouveau projet visant à examiner et à mettre à jour son cadre conceptuel prévu par le chapitre 1000. Ce projet est en cours et le CCSP a publié un certain nombre de normes visant à étoffer et à clarifier les directives fournies dans le chapitre PS 1000 relativement aux actifs, aux actifs éventuels et aux droits contractuels. Ces normes n'entrent pas en vigueur avant avril 2017, mais l'adoption anticipée est permise. Par conséquent, ce sont des sources de référence valides, car elles sont conformes au chapitre SP 1000 et visent à aider les gouvernements à appliquer les normes.

En outre, un gouvernement peut consulter les directives comptables dans d'autres cadres des PCGR à condition que ces cadres soient conformes aux NCSP et au chapitre SP 1000. Le chapitre SP 1150 indique que le Conseil des normes comptables du Canada, le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) et l'International

Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), entre autres, constituent des sources importantes à consulter relativement aux questions qui ne sont pas visées par les sources premières des PCGR et pour faciliter l'application d'une source première de PCGR dans des circonstances particulières [selon le paragraphe SP 1150.19]. Le Panel a observé que l'IPSASB a le mandat d'établir des normes comptables pour le secteur public à l'échelle internationale. Les normes établies par l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards [IPSAS]) sont appliquées au sein d'un certain nombre d'administrations à l'échelle internationale et le président actuel du CCSP est un membre votant de l'IPSASB.

Le chapitre 1000 précise que les objectifs des états financiers gouvernementaux sont un facteur important dans la sélection des méthodes comptables utilisées dans le cadre de la communication de l'information financière par les gouvernements [selon le paragraphe SP 1000.13]. Les objectifs des états financiers gouvernementaux sont énoncés dans le chapitre SP 1100, *Objectifs des états financiers*, et constituent par conséquent une source de référence pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer les méthodes comptables appropriées.

Conformément aux exigences du chapitre SP 1150, le Panel a par conséquent tenu compte non seulement des directives figurant dans le chapitre SP 3250, de la source première de PCGR se rattachant aux questions de constatation et de mesure abordées dans le présent rapport, mais également des concepts prévus par le chapitre SP 1000, des objectifs des états financiers prévus par le chapitre SP 1100 et des directives pertinentes communiquées par d'autres normalisateurs afin de garantir l'exhaustivité et la rigueur de son analyse. Le Panel s'est tout particulièrement appuyé sur les principes et les objectifs suivants :

➤ **Les états financiers sont préparés pour communiquer de l'information utile**

La communication de l'information financière n'est pas une fin en soi. La communication de l'information financière a pour but de transmettre des renseignements utiles aux utilisateurs d'états financiers à usage général. Les gouvernements doivent rendre des comptes à ceux qui leur fournissent des ressources et à ceux qui dépendent d'eux pour utiliser ces ressources en vue d'assurer la prestation de services au cours de la période de référence et à long terme [selon le paragraphe SP 1000.15].

Par conséquent, les objectifs de la communication de l'information financière par les gouvernements consistent à fournir des renseignements au sujet du gouvernement qui s'avèrent utiles à la reddition de compte et à la prise de décisions. Entre autres choses, les utilisateurs des états financiers à usage général des gouvernements ont besoin de renseignements pour valider les évaluations des ressources actuellement disponibles à l'appui des activités courantes, honorer leurs dettes et leurs obligations contractuelles,

ainsi que pour les futures dépenses à l'appui des activités de prestation de services. De même, les utilisateurs doivent comprendre la mesure dans laquelle des restrictions ou des conditions se rattachent à l'utilisation de telles ressources [selon les paragraphes SP 1000.21 et SP 1100.20].

➤ **Quelles sont les qualités qui rendent utile l'information figurant dans les états financiers?**

Les qualités les plus importantes qui rendent l'information utile pour les utilisateurs sont la pertinence et l'image fidèle. Pour être utile, l'information doit être pertinente au regard des décisions que les utilisateurs sont appelés à prendre et de l'évaluation de la reddition de comptes, c'est-à-dire que l'information peut avoir une incidence sur ces décisions et ces évaluations [selon le paragraphe SP 1000.26].

En comptabilité, on emploie le terme « image fidèle », ce qui signifie que l'information fournit une représentation authentique ou réaliste du phénomène économique qu'elle prétend représenter. Pour que ce soit le cas, les opérations et autres faits présentés dans les états financiers doivent être comptabilisés, présentés et décrits conformément à leur substance et à leur réalité économique [selon le paragraphe SP 1000.29].

Ainsi, lorsqu'il est évalué, un traitement comptable éventuel est évalué en grande partie en examinant s'il produira de l'information pertinente et présente une image réaliste du gouvernement. Il faut donc des états financiers qui illustrent clairement l'actif et le passif, ainsi que les recettes et les dépenses du gouvernement.

Un élément important de l'image fidèle est la neutralité. L'information est neutre lorsqu'elle est exempte de tout parti pris susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions qui seraient influencées par la façon dont l'information est mesurée ou présentée. Les états financiers qui ne contiennent pas tous les renseignements nécessaires pour donner une image fidèle des opérations et des faits ayant une incidence sur le gouvernement sont incomplets et risquent par conséquent de ne pas être neutres [selon le paragraphe SP 1000.29].

L'information neutre donne une image fidèle des phénomènes économiques et autres phénomènes qu'elle prétend représenter. Toutefois, l'exigence selon laquelle l'information figurant dans les états financiers à usage général doit être neutre ne signifie pas que cette information n'a aucun but ou n'exercera aucune influence sur le comportement. Par définition, l'information pertinente est susceptible d'exercer une influence sur les évaluations et les décisions des utilisateurs.

➤ **Que signifie la « prudence » et comment doit-on l'assurer?**

Conformément au paragraphe SP 1000 du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*, le terme « prudence » est défini comme suit :

Prudence

La formulation de jugements fondés sur la prudence dans des situations d'incertitude exerce sur la neutralité des états financiers une incidence qui est acceptable. Dans les situations d'incertitude, on procède à des estimations prudentes en vue d'éviter toute surévaluation des actifs, des revenus et des gains, ou, inversement, toute sous-évaluation des passifs, des charges et des pertes. Toutefois, le principe de prudence ne justifie pas que l'on sous-évalue à dessein les actifs et les revenus, ni que l'on surévalue à dessein les passifs et les charges.

Une discussion semblable au sujet du même concept, désigné « prudence », figurait dans le cadre conceptuel du CNCI datant d'avant 2010. En achevant la version de 2010 de son cadre, la confusion provoquée par l'ambiguïté de cette discussion a incité le CNCI à éliminer toute mention de la notion de prudence et à décrire d'autres manières les caractéristiques souhaitables de la communication d'information financière de bonne qualité. Toutefois, après bien des commentaires et de longues discussions, dans son exposé-sondage le plus récent lié aux changements apportés à son cadre conceptuel, le CNCI propose la réintroduction d'une mention explicite de la notion de prudence. La base des conclusions associée à cet exposé-sondage présente la justification suivante pour cette proposition :

[traduction]

Le CNCI a indiqué que la prudence est un terme utilisé par différentes personnes et ayant différents sens. Plus particulièrement :

a) certains l'emploient pour désigner le besoin de faire preuve de circonspection lorsqu'il s'agit de formuler des jugements dans des situations d'incertitude, mais sans devoir faire preuve d'une plus grande circonspection lors de la formulation de jugements liés aux gains et à l'actif par rapport à la formulation de jugements liés aux pertes et au passif (« circonspection »);

b) d'autres s'en servent pour désigner le besoin d'asymétrie : les pertes sont constatées à un stade précédant celui des gains (« prudence asymétrique »). Il existe divers points de vue quant à la façon d'assurer cette asymétrie, et à la mesure dans laquelle elle doit être assurée. À titre d'exemple, certains préconisent une notion de prudence aux termes de laquelle il faudrait :

- i) des données probantes plus convaincantes à l'appui de la constatation des gains (ou de l'actif) que celles à l'appui de la constatation des pertes (ou du passif);
- ii) choisir des bases de mesure qui tiennent compte des pertes à un stade précédant celui des gains.

Le CNCI estime que la prudence (qui s'entend de l'usage de circonspection lorsqu'il s'agit de formuler des jugements dans des situations d'incertitude) peut contribuer à favoriser la neutralité dans le cadre de l'application de méthodes comptables. Ainsi, la circonspection constitue un facteur lorsqu'il s'agit de donner une image fidèle de l'actif, du passif, des capitaux propres, des recettes et des dépenses.

Certains soutiennent que la prudence asymétrique est une caractéristique nécessaire de l'information financière utile. Le CNCI n'est pas d'accord avec ce point de vue.

Dans l'Exposé-sondage et son examen ultérieur des commentaires reçus, le CNCI a conclu que seule la « circonspection » est conforme à la neutralité, et ainsi à l'image fidèle de l'information financière. Dans sa mise à jour de 2014 de son cadre conceptuel, l'IPSASB a éliminé les mentions explicites de la notion de prudence, expliquant que le besoin de faire preuve de circonspection en situation d'incertitude était implicite dans la discussion de la neutralité. Le document de consultation de 2015 du CCSP intitulé *Fondements du cadre conceptuel et modèle d'information financière* est conforme aux conclusions du CNCI et de l'IPSASB :

La prudence est éliminée à titre de concept explicite, mais elle jouerait tout de même un rôle en cas d'estimation, lorsqu'il y a des incertitudes et qu'un choix doit être fait entre des montants équiprobables. En pareil cas, la prudence interdirait la sous-évaluation à dessein des passifs ou la surévaluation à dessein des actifs.

Ce point de vue à l'égard de l'usage de circonspection relativement à l'estimation des incertitudes plutôt qu'à titre de justification de la constatation asymétrique ou de la mesure de l'actif ou du passif est conforme à la définition courante de la prudence prévue par le chapitre SP 1000, et représente les opinions actuelles des normalisateurs dans un certain nombre d'administrations, dont le Canada.

Une partie de la justification du rejet par les normalisateurs de la prudence asymétrique est la constatation que la prudence dont on fait preuve à une période donnée se traduit inévitablement par le contraire aux périodes ultérieures. Les actifs et les recettes sous-évalués avec prudence ou les passifs et les dépenses surévalués avec prudence au cours d'une même période se traduiront par des recettes surévaluées à une période ultérieure lorsque l'expérience réelle est plus favorable que l'estimation prudente. Par conséquent, la prudence asymétrique signifie que la situation financière et le rendement financier sont tous deux présentés de façon inexacte à de nombreuses périodes. En outre, puisque les utilisateurs ne peuvent pas déterminer le degré de prudence dont on a fait preuve dans un ensemble donné d'états financiers, leur capacité d'établir des comparaisons entre les gouvernements et au fil du temps est réduite.

➤ **Quelle est la définition d'un actif en vertu des NCSP?**

L'image fidèle et le besoin en matière d'information utile exigent que seuls les éléments correspondant à la définition d'un actif en vertu des NCSP doivent être constatés dans les états financiers.

Conformément au chapitre SP 1000 et au chapitre SP 3210, *Actifs*, les actifs sont les ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs [paragraphe SP 1000.35]. Les actifs peuvent être des ressources financières ou des ressources non financières. Conformément au paragraphe 1000.36, les actifs sont définis comme suit :

Un actif a trois caractéristiques essentielles :

- a) il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
- b) le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
- c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage s'est déjà produit.

Pour qu'un actif puisse exister, un gouvernement doit exercer un contrôle sur l'avantage économique futur associé à l'actif dans la mesure où il peut tirer des avantages de l'actif en cause et refuser ou réglementer, de manière générale, l'accès à cet avantage par d'autres. On répète cette définition dans le chapitre SP 3210 et l'on y donne des précisions sur les directives prévues par le chapitre SP 1000.

La norme IPSAS 39, *Employee Benefits* (avantages du personnel), publiée en 2016, explique la façon dont la définition de base d'un actif est respectée dans le cas d'un actif net de régime. Bien que cette définition ne s'applique pas à un RRCPD, elle fournit une perspective utile quant à l'application de la définition conceptuelle d'un actif, y compris les notions du contrôle, de l'avantage économique et du risque se rattachant à un actif net de régime, qui existe habituellement dans un mécanisme distinct des promoteurs. La norme IPSAS 39.67 précise ce qui suit :

[traduction]

La présence d'un actif net au titre des prestations définies est possible lorsqu'un régime à prestations déterminées est surcapitalisé ou lorsqu'il y a eu des gains actuariels. L'entité constate donc un actif net au titre des prestations définies, car :

- a) elle contrôle une ressource, soit la capacité à utiliser l'excédent pour générer des avantages futurs;
- b) ce contrôle est le résultat d'événements passés (cotisations versées par l'entité et services rendus par le membre du personnel);
- c) l'entité peut s'attendre à des avantages économiques futurs sous la forme d'une diminution de ses cotisations futures ou d'un remboursement en trésorerie, soit directement, soit indirectement par affectation à un régime en déficit. Le plafond de l'actif correspond à la valeur actualisée de ces avantages économiques futurs.

En vertu des NCSP, la ressource économique en question est l'actif net de régime découlant de l'application de la directive comptable dans le cadre de la mesure de l'actif de régime et de l'obligation au titre des prestations constituées, y compris les dispositions relatives au report de gains ou de pertes non amortis. Cet actif net de régime comptabilisé peut être très différent de tout excédent calculé dans le cadre d'une évaluation actuarielle réalisée aux fins de capitalisation. Les évaluations actuarielles peuvent faire appel à différentes hypothèses et méthodes actuarielles, ainsi qu'à des provisions supplémentaires en matière de risque telles que des provisions pour détérioration des résultats. Toutefois, conformément aux normes comptables, tout excédent représente la différence entre la meilleure estimation de l'obligation au titre

des prestations constituées et la juste valeur de l'actif de régime, telle qu'elle a été rajustée en fonction des dispositions relatives aux reports autorisés. En vertu du chapitre 3250, soit la source première de PCGR pour les régimes de retraite, un actif net de régime doit clairement être constaté au titre d'un RRPD, et ce, qu'il y ait ou non un excédent déterminé dans le cadre d'une évaluation actuarielle et nonobstant l'incertitude relative à la mesure faisant partie intégrante de la mesure de l'actif de régime et de l'obligation au titre des prestations constituées [selon les paragraphes SP 3250.17 et SP 3250.50].

Le chapitre SP 1000 prévoit également les critères suivants pour la constatation d'un élément qui correspond à la définition d'un actif dans les états financiers :

- a) il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant;
- b) dans le cas d'un élément qui entraîne l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est prévu que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.

[Selon le paragraphe SP 1000.55]

Aux termes de ce deuxième critère, les avantages économiques sont *prévus* et non certains. Le paragraphe SP 1000.56 prévoit ce qui suit :

Le terme « prévu » est utilisé dans son sens général usuel et qualifie ce à quoi il est raisonnable de s'attendre, ou ce qu'il est raisonnable d'envisager ou de croire sur la foi des éléments probants disponibles ou de la logique, mais qui n'est ni certain, ni éprouvé. Ce mot est employé dans les critères de constatation pour indiquer que les activités économiques se produisent dans un environnement caractérisé par l'incertitude.

Le chapitre SP 3250 précise la base de mesure appropriée pour un actif net de régime. En outre, le chapitre SP 3250 définit ce que sont les *avantages futurs escomptés* d'un actif net de régime lorsqu'il s'agit de satisfaire aux critères de constatation généraux dans le contexte des RRPD [selon le chapitre SP 3250.GLOSSAIRE, « avantage futur escompté »].

Dans le présent rapport, un « actif net de régime » s'entend d'un « actif au titre des prestations constituées » conformément à la définition prévue par le chapitre SP 3250 et d'un « actif net au titre des prestations définies » [traduction] conformément à la définition prévue par la norme IPSAS 39.

Analyse du Panel

Le Panel a tenu compte des directives prévues par le chapitre SP 3250 et de la façon dont elles s'appliquent à la constatation et à la mesure de la part du gouvernement provincial de l'Ontario des régimes lorsqu'il affiche un actif net de régime à des fins

comptables. Dans son analyse, le Panel a examiné la question de savoir si les accords contractuels et d'autres circonstances touchant l'excédent comptable dans les régimes satisfaisaient à la définition d'un actif et si la comptabilité qui en découle respecte les objectifs des états financiers des NCSP.

L'analyse du Panel est présentée aux sections qui suivent sur les questions relatives à la constatation et les questions relatives à l'évaluation.

Questions relatives à la constatation

Constatation – question n° 1

Application des normes comptables relatives aux régimes à prestations déterminées aux régimes de retraite conjoints à prestations déterminées

Au paragraphe SP 3250.81, on précise que « [l]orsque le gouvernement participe à un régime conjoint à prestations déterminées, le risque assumé par le gouvernement est limité à sa partie du régime. Le gouvernement doit comptabiliser sa partie du régime conformément aux normes applicables aux régimes à prestations déterminées. »

Le Panel a examiné deux interprétations possibles de la façon dont ces lignes directrices doivent être appliquées aux RRPD :

- o interprétation A – le régime doit être divisé en fonction des parties respectives des promoteurs; le gouvernement applique l'ensemble des lignes directrices applicables aux RRPD décrites au chapitre SP 3250 uniquement à sa partie du régime;
- o interprétation B – le gouvernement applique les lignes directrices applicables aux RRPD décrites au chapitre SP 3250 à l'ensemble du régime; le gouvernement comptabilise ensuite uniquement sa partie du régime dans ses états financiers.

Cette interprétation est importante au moment d'évaluer les lignes directrices liées à la constatation des actifs énoncées dans les NCSP et le point de vue selon laquelle celles applicables aux RRPD présentées au chapitre SP 3250 sont appliquées.

Par exemple, selon l'interprétation A, si l'on divise d'abord le régime, il faut alors évaluer les actifs du régime qui reviennent au gouvernement, déterminer l'obligation au titre des prestations constituées qui correspond à sa partie du régime, puis établir si une provision pour moins-value est requise pour tout actif net du régime qui en résulte. Le

gouvernement provincial de l'Ontario et la vérificatrice générale semblent adopter ce point de vue de manière implicite dans leurs analyses.

Inversement, selon l'interprétation B, les actifs du régime et les montants correspondant à l'obligation au titre des prestations constituées pour l'ensemble du régime sont évalués conformément au chapitre SP 3250. Les lignes directrices relatives à la provision pour moins-value s'appliquent à tout actif net du régime qui résulte du régime dans son ensemble. Le gouvernement calcule alors sa part de cet actif net, déduction faite de toute provision pour moins-value, afin de déterminer la valeur des actifs à comptabiliser dans les Comptes publics. Les accords contractuels, y compris les droits des promoteurs pris conjointement ou individuellement, seraient pris en considération au moment de déterminer la partie du RRCPD qui revient au gouvernement.

Dans son analyse, le Panel a constaté que les accords contractuels conclus entre les promoteurs permettent à ces derniers de contrôler conjointement le régime dans son ensemble et non d'assurer chacun un contrôle unilatéral sur leur partie respective du régime. (En ce qui concerne le RRSEFPO, il est indiqué que chaque promoteur exerce un contrôle unilatéral sur la façon dont il utilise son fonds de stabilisation des taux, mais que cela ne lui confère pas le droit d'exercer un contrôle ou de prendre des décisions de façon unilatérale à l'égard d'une partie de ce régime pris dans son intégralité.) Les actifs et les obligations d'un RRPD peuvent être établis uniquement en se référant au régime dans son ensemble.

Un manque de cohérence serait constaté si les lignes directrices relatives au plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées (le « plafond de l'actif ») étaient appliquées à la partie du régime afférente au gouvernement, tout en appliquant également à l'ensemble du régime celles portant sur l'établissement de l'obligation au titre des prestations constituées et l'évaluation des actifs du régime. Ce manque de cohérence vient du fait que le plafond de l'actif prévoit des montants au titre des prestations à constituer annuellement pour services rendus, lesquels sont calculés en fonction du régime dans son ensemble, conformément à l'évaluation de l'obligation au titre des prestations constituées.

Comme le CCSP n'a pas fourni de directives explicites concernant l'application du plafond de l'actif à la partie d'un régime de retraite afférente à un co-promoteur, il est raisonnable d'appliquer le plafond de l'actif selon la procédure décrite dans les autres lignes directrices énoncées au chapitre SP 3250 concernant l'évaluation des actifs du régime et l'obligation au titre des prestations constituées; il convient donc d'appliquer les lignes directrices décrites dans la norme avant de déterminer la partie du régime afférente au gouvernement. La principale différence entre un régime à promoteur unique et un RRCPD est que dans le cas de ce dernier, les co-promoteurs exercent un contrôle conjoint et chacun n'assume qu'une partie des risques positifs ou négatifs. Il serait logique et conforme aux objectifs des rapports financiers de calculer l'actif ou le

passif net du régime de la même manière que pour un régime à promoteur unique – à partir du régime dans son ensemble – avant de déterminer la partie de cet actif ou passif net du régime qui revient au gouvernement et de constater ainsi cette différence en ce qui a trait au contrôle conjoint exercé.

Le Panel a également constaté que la comptabilité de RRPD dans les états financiers reflète l'excédent ou le déficit comptable du régime. Les actifs et les obligations du régime sont ceux de l'entité distincte – le régime – et non ceux du promoteur. Le promoteur a droit uniquement à sa part des résultats nets du régime et n'est responsable que de cette dernière. Cette gestion comptable est semblable à la « méthode de la comptabilisation à la valeur de consolidation », qui tient compte des intérêts du promoteur dans les actifs nets (ou les passifs nets) du régime. Par conséquent, du point de vue conceptuel, cette façon de faire est également conforme à la manière dont sont traités certains autres accords faisant l'objet d'un contrôle conjoint (p. ex. les partenariats commerciaux décrits au chapitre SP 3060) en vue de calculer les actifs ou les passifs nets du régime, avant de déterminer la partie de ces actifs ou passifs que le promoteur doit comptabiliser.

Application des normes au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario

En ce qui concerne le RREO, l'Entente des partenaires et le document constitutif du Régime précisent que les employeurs et les participants actifs se partagent les gains ou les surplus découlant du Régime (avantages) auxquels ils ont droit, de même que la responsabilité liée aux cotisations en souffrance dans le fonds de pension (risques), conformément à la *Loi sur le régime de retraite des enseignants*. Ces avantages et ces risques sont depuis longtemps partagés en parts égales lorsqu'ils sont examinés à long terme.

Le RRSEFPO précise que tout excédent de capitalisation doit être réparti en parts égales entre les employeurs et les participants. Chaque promoteur peut alors décider unilatéralement comment utiliser la part qui lui revient. Cela signifie que les participants et les employeurs peuvent utiliser leur part des excédents de capitalisation à des moments différents, comme ils le faisaient par le passé. À des fins comptables, l'actif net du Régime est calculé à partir du Régime dans son intégralité, en se fondant sur les hypothèses « les plus probables ». Bien que les fonds de stabilisation des taux s'appuient sur les excédents de capitalisation, la position relative du fonds de stabilisation des taux d'un promoteur par rapport à celui de l'autre promoteur a une incidence sur la part de l'actif net du Régime qui échoit à chacun d'eux. Par exemple, si le promoteur A a utilisé son fonds de stabilisation des taux en vue d'obtenir un avantage

dont le promoteur B n'a pas bénéficié, la part de l'actif net du Régime qui revient au promoteur A sera réduite en conséquence.

Point de vue du Panel – question n° 1

Le Panel croit qu'il est approprié d'appliquer aux RRCPD tous les aspects des lignes directrices relatives à la constatation des RRPD énoncées au chapitre SP 3250, avant de déterminer la partie de ces régimes qui échoit au gouvernement et qui sera comptabilisée dans ses états financiers. De cette façon, les rapports financiers produits à l'égard d'un RRCPD respecteront plus étroitement les concepts liés à la gestion comptable des RRPD énoncés au chapitre SP 3250 et reflèteront davantage la réalité économique des accords relatifs à ce RRCPD.

Le Panel recommande au gouvernement provincial de l'Ontario de surveiller l'utilisation faite de sa réserve de stabilisation des taux au moment de déterminer la part de l'actif net du RRSEFPO qui lui revient, puisque cette dernière pourrait fluctuer avec le temps.

Constatation – question n° 2

Définition d'un actif – existe-t-il une ressource économique dont peut tirer avantage le gouvernement provincial de l'Ontario?

Tel qu'il a été mentionné à la section *Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite*, l'actif net du régime est une ressource économique présente à l'intérieur du régime de retraite. Dans le cas des régimes visés, la question consiste à déterminer si l'actif net de ces régimes est une ressource économique qui appartient au gouvernement provincial de l'Ontario. Autrement dit, le gouvernement provincial de l'Ontario a-t-il la capacité de tirer avantage de cette ressource économique? La question du contrôle exercé à l'égard de cette capacité est examinée à la section *Constatation – question n° 3* ci-dessous.

Ressource économique

Conformément à ce qui a été dit à la section *Constatation – question n° 1* ci-dessus, un co-promoteur doit comptabiliser la partie de l'actif net du régime qui lui revient dans ses états financiers. Si, sur le plan comptable, une ressource économique résulte de l'application des dispositions du chapitre SP 3250 au régime dans son ensemble, c.-à-d. qu'un actif net est constaté (déduction faite de toute provision pour moins-value – voir la section *Questions relatives à l'évaluation*), chacun des co-promoteurs doit comptabiliser sa part de cette ressource dans la comptabilité du RRCPD. Les accords relatifs au régime prévoieraient alors la partie du régime qui

revient au gouvernement et celle qui échoit au promoteur représentant les employés; cependant, la ressource économique doit être répartie équitablement entre les deux promoteurs, puisque le partage équitable des risques et des avantages est un principe général de la comptabilité des RRCPD.

Capacité de tirer avantage

La conclusion ci-dessus a été tirée après avoir appliqué le paragraphe SP 3250.81 à un actif net du régime comptabilisé conformément au paragraphe SP 3250.017 et à la définition du terme « actif au titre des prestations constituées » donnée au chapitre SP 3250.GLOSSAIRE, lesquelles sont les sources premières des PCGR.

Par conséquent, il ne semble pas nécessaire de pousser plus loin l'examen.

Cependant, le Panel a également examiné si les dispositions des régimes confèrent au gouvernement provincial de l'Ontario, en sa qualité de co-promoteur, la capacité de tirer avantage de sa part de la ressource économique prévue dans chacun d'eux et de répondre ainsi à cette partie de la définition d'un actif.

En vertu du paragraphe SP 3250.052, un promoteur peut tirer avantage des excédents du régime de deux façons :

- il peut retirer les sommes excédentaires, autrement dit retirer des fonds du régime, ce qui génère une rentrée de trésorerie pour le promoteur;
- il peut réduire le montant des cotisations futures qui, autrement, seraient payables pour les services qui seront rendus dans l'avenir par les employés, autrement dit suspendre les cotisations, ce qui donne lieu à une réduction des sorties de trésorerie pour le promoteur.

Dans les deux cas, les fonds ainsi retirés ou économisés grâce à la réduction des cotisations sont considérés comme non affectés, et le gouvernement provincial de l'Ontario peut les utiliser pour s'acquitter d'autres obligations ou offrir des biens et des services; ces fonds répondent alors à la définition des avantages économiques futurs.

Il existe de nombreux cas de jurisprudence au Canada qui portent sur les régimes à promoteur unique et la capacité dudit promoteur à retirer les sommes excédentaires du régime ou à suspendre les cotisations. Il est essentiel de consulter l'accord de fiducie et le document constitutif du régime au moment d'évaluer la capacité du promoteur à cet égard. Le promoteur pourra plus facilement retirer les sommes excédentaires ou suspendre les cotisations si des droits ont été clairement établis en ce sens dans les documents du régime. Cependant, du point de vue de la loi, le retrait des sommes excédentaires et la suspension des cotisations sont traités de manière très différente.

Les retraits de sommes excédentaires sont très réglementés dans la LRR de l'Ontario, et les dispositions applicables à cet égard ne sont pas les mêmes selon que le retrait prévu vise un régime qui continuera d'exister ou un régime qui sera liquidé. Une question fondamentale à se poser lors de tout retrait est celle relative aux droits légaux

ou à la « propriété » de l'excédent. Il arrive souvent que les droits ne soient pas clairement définis et que ni l'employeur ni les participants au régime ne puissent réclamer de manière incontestable l'excédent d'un régime. En Ontario, tous les retraits de sommes excédentaires doivent être examinés et approuvés par la CSFO. En outre, il faut soit établir les droits légaux à l'égard des sommes excédentaires ou parvenir à une entente entre l'employeur, les participants actifs et les participants retraités concernant le retrait de ces sommes. Des procédures d'arbitrage peuvent également être utilisées dans certaines provinces ou certains territoires afin de déterminer la répartition de l'excédent.

Selon la jurisprudence applicable et la LRR de l'Ontario, il est généralement admis qu'un promoteur n'a pas légalement le droit de retirer une somme excédentaire, tant que tous ces obstacles n'ont pas été franchis. Étant donné que le RRSEFPO interdit expressément le retrait des sommes excédentaires par l'un ou l'autre des co-promoteurs et que le RREO ne dit rien à ce sujet, les co-promoteurs ne peuvent pas effectuer un retrait pour se prévaloir des excédents (conjointement ou séparément).

Par conséquent, le Panel a conclu que le gouvernement provincial de l'Ontario, en sa qualité de co-promoteur, n'a pas la capacité d'accéder à l'actif net des régimes en procédant au retrait des sommes excédentaires. Cette conclusion est conforme à l'interprétation avancée par le gouvernement provincial de l'Ontario et la vérificatrice générale.

Inversement, la LRR de l'Ontario autorise expressément la suspension des cotisations, sans que l'examen ou l'approbation de la CSFO soit nécessaire. Bien qu'il ait été établi que certaines dispositions des régimes interdisent une telle suspension, il s'agit là de l'exception plutôt que de la règle, et les promoteurs des RRPD de l'Ontario ont souvent recours à une telle procédure. En règle générale, le document constitutif du régime n'a pas à autoriser de manière expresse la suspension des cotisations pour que le promoteur d'un régime puisse réduire ces dernières, compte tenu des excédents de capitalisation. L'actuaire du régime peut tenir compte des sommes excédentaires lorsqu'il détermine le taux de cotisation requis de la part de l'employeur. Ce n'est que lorsque des dispositions expresses du régime le lui interdisent ou que l'employeur est tenu de continuer à verser des cotisations, malgré les sommes excédentaires constatées, en raison des engagements qu'il a pris, que l'actuaire du régime ne peut pas procéder ainsi.

L'actif comptable vient en partie du fait que le RREO et le RRSEFPO sont gérés avec prudence afin de protéger le niveau de capitalisation des régimes en cas de mauvais rendement et d'assurer la stabilité des cotisations et des avantages pour les participants et les employeurs, quelles que soient les conditions économiques. Tel qu'il a été mentionné à la section *Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite*, les

évaluations comptables présentent les « hypothèses les plus probables ». Elles visent à fournir une estimation du résultat le plus probable et n'ont pas pour but de mesurer ni de prévoir les divers risques inhérents aux régimes. Lorsqu'une évaluation actuarielle intègre des marges de prudence, il faut s'attendre à ce que l'excédent comptable soit plus important que l'excédent actuariel pour le même régime.

En tant que co-promoteur, il est raisonnable de la part du gouvernement provincial de l'Ontario (et des contribuables ontariens) de s'attendre à ce que moins de cotisations doivent être versées dans ces régimes, dans la mesure où les actifs détenus dans ceux-ci surpassent ceux requis pour payer les obligations au titre des prestations prévues. Les enseignants et les membres du SEFPO pourraient, de la même façon, s'attendre à profiter de leur part des actifs excédentaires afin d'accroître leurs prestations ou de réduire leurs propres cotisations. En fait, il serait déraisonnable de présumer que ni l'un ni l'autre des promoteurs n'a la capacité d'accéder aux sommes excédentaires, dans la mesure où ces derniers sont conjointement responsables du régime. De même, il serait déraisonnable de supposer qu'un des promoteurs peut profiter d'une plus grande part des excédents que l'autre ou qu'un d'entre eux peut avoir une obligation à l'égard du passif, mais ne peut accéder à aucun des éléments d'actif, puisque cela serait contraire aux objectifs de partage équitable, lesquels cadrent avec les dispositions du RREO et du RRSEFPO. Au contraire, la réalité économique d'un RRCPD qui présente un actif net est qu'il existe une ressource économique qui peut être partagée au profit des deux promoteurs.

Une analyse des documents du RREO et du RRSEFPO révèle que les promoteurs financent les deux régimes de façon équitable et qu'ils peuvent tous deux profiter d'une réduction des taux de cotisation. Les co-promoteurs peuvent tirer parti des avantages qu'offre l'excédent du régime, et selon la définition d'un RRCPD, ils doivent bénéficier de ces avantages de façon équitable – ces derniers ne seront pas dévolus à un seul d'entre eux. Il est donc clair que le gouvernement provincial de l'Ontario a la capacité de profiter des avantages futurs au moyen d'une réduction des cotisations. La question de savoir si le gouvernement contrôle sa capacité à profiter de ces avantages est examinée à la section *Constatation – question n° 3* ci-dessous.

Considérations liées à l'actif éventuel

Le Panel a examiné la nature de l'actif net des régimes pour déterminer s'il s'agit d'un actif éventuel et a cherché à savoir si le chapitre SP 3320, *Actifs éventuels* s'applique. Les actifs éventuels sont définis comme « des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. À terme, l'incertitude sera dénouée lorsqu'un ou plusieurs événements futurs qui échappent en partie au contrôle de l'entité du secteur public se produiront ou ne se produiront pas. Le dénouement de l'incertitude confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif » [SP 3320.03]. Un actif éventuel n'est pas

comptabilisé dans les états financiers en raison de l'incertitude qui entoure l'existence ou la non-existence de cet actif.

Un actif net du régime ne constitue pas une ressource économique incertaine. Bien qu'une certaine incertitude entoure la mesure d'un actif net du régime, il n'y a pas d'incertitude quant à l'existence du régime et, par le fait même, quant à celle de tout actif net estimé. Le chapitre SP 3320 indique que le « simple fait de s'appuyer sur un montant estimatif (incertitude relative à la mesure) n'entraîne pas forcément le genre d'incertitude qui caractérise un actif éventuel ». L'importance de la ressource économique se précise à mesure que l'incertitude relative à la mesure est dissipée et non pas lorsque des événements futurs se produisent ou ne se produisent pas. Pour faciliter la compréhension, bien que les hypothèses actuarielles puissent être révisées à mesure que des renseignements supplémentaires sont obtenus en ce qui concerne le coût des services offerts par les employés, le dénouement de l'incertitude relative à la mesure est déjà pris en compte dans l'estimation des services fournis. Aucun événement futur n'est requis pour préciser si les services ont été offerts par les employés ou si les actifs du régime ont été apportés à titre de cotisations. Dans le même ordre d'idées, aucun événement futur ne requiert le consentement d'une tierce partie, p. ex. une approbation réglementaire, et aucun changement dans le niveau de gouvernance, tel que la modification des dispositions relatives au partage des excédents et des responsabilités des promoteurs, n'a besoin d'être apporté avant que les promoteurs du régime puissent conjointement tirer avantage des actifs excédentaires du régime.

À ce titre, le chapitre SP 3320 ne contient pas de lignes directrices pertinentes en vue de déterminer si le gouvernement provincial de l'Ontario peut comptabiliser un actif se rattachant à un actif net d'un RRCPD.

Point de vue du Panel – question n° 2

L'actif net des régimes répond à la définition d'une ressource économique, étant donné qu'il existe et que les promoteurs peuvent profiter d'avantages futurs, conformément aux documents des régimes. Il n'y a pas d'incertitude quant à l'existence ou aux avantages potentiels de l'actif net des régimes.

Constatation – question n° 3

Définition d'un actif – contrôle

Tel qu'il a été mentionné à la section *Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite*, un gouvernement doit contrôler une ressource économique pour que celle-ci réponde à

la définition d'un actif. Le gouvernement provincial de l'Ontario, en tant que co-promoteur, exerce un contrôle conjoint à l'égard du RREO et du RRSEFPO. Les accords contractuels établis pour le RREO et le RRSEFPO définissent la façon dont ce contrôle conjoint est exercé, notamment la façon dont les excédents et les déficits sont gérés. Toute modification apportée aux accords contractuels doit être approuvée par les deux co-promoteurs. Chaque promoteur exerce donc séparément un droit de veto quant aux changements fondamentaux apportés aux régimes ou aux décisions prises en vertu des dispositions existantes de ces derniers. Ainsi, chaque promoteur peut refuser que l'autre accède aux excédents du régime, ce qui lui permet d'exercer un contrôle, conformément à la définition d'un actif donnée au chapitre SP 3210.

Par définition, le co-promoteur d'un RRCPD ne peut pas exercer un contrôle unilatéral ni avoir de droits unilatéraux à l'égard des sommes excédentaires d'un RRCPD. À la place, un processus prédéfini, ayant fait l'objet d'un accord, est utilisé. Ce processus offre la certitude qu'une conclusion pourra être tirée quant à l'utilisation des excédents, en s'attendant à ce que ce processus mène au partage équitable des sommes excédentaires constatées. Le contrôle conjoint s'entend du contrôle exercé par les co-promoteurs à l'égard du régime dans son ensemble, à titre de groupe de contrôle. Chaque co-promoteur a la capacité de protéger sa part équitable du régime, et le gouvernement provincial de l'Ontario peut donc effectivement refuser que l'autre promoteur accède à la part du gouvernement et vice versa.

Tel qu'il a été mentionné à la section *Constatation – question n° 2* ci-dessus, les co-promoteurs peuvent tirer avantage du régime en procédant à une suspension des cotisations. En vertu des modalités de chacun des régimes examinés, les co-promoteurs ont le droit conjoint d'opter pour une réduction partielle ou complète des cotisations en vue d'utiliser les actifs excédentaires des régimes. Les promoteurs peuvent exercer collectivement leur contrôle conjoint afin de réduire les cotisations futures au régime et d'accéder à leur partie de la ressource économique sous forme d'avantages économiques futurs. Aucune autre partie n'a besoin d'approuver une telle réduction des cotisations, et le contrôle exigé aux termes de la définition d'un actif est bien exercé conjointement par les promoteurs.

Il est également indiqué dans d'autres sources des PCGR, dans les NCSP, qu'un contrôle conjoint est suffisant pour procéder à la constatation des actifs. En vertu du chapitre SP 3060, *Partenariats*, dans le cadre de partenariats commerciaux faisant l'objet d'un contrôle conjoint, un actif doit être comptabilisé en utilisant la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cela signifie que l'investisseur gouvernemental comptabilise sa part des revenus générés par le partenariat commercial, au cours de l'année où ceux-ci ont été cumulés, même si les partenaires n'ont pas convenu du moment où ces revenus seraient répartis ni du montant qui serait distribué, le cas échéant. En vertu du chapitre SP 3060, une

consolidation proportionnelle, y compris les actifs et les activités faisant l'objet d'un contrôle conjoint, est exigée pour les autres types de partenariat du gouvernement; selon ce modèle, le gouvernement doit comptabiliser une part proportionnelle des actifs détenus soumis au contrôle conjoint, même s'il ne peut pas contrôler de façon unilatérale la façon dont ces actifs sont utilisés. Comme pour les RRCPD, on associe le contrôle conjoint, au chapitre SP 3060, au partage des risques et des avantages qui résultent de l'accord en vue de soutenir la constatation des actifs dans le cadre des partenariats et des partenariats commerciaux.

S'il est impossible qu'une ressource sous contrôle conjoint en vienne à répondre aux critères à respecter pour être comptabilisée comme un actif, il serait alors logique que les gouvernements ne puissent pas comptabiliser leurs parts respectives dans ces partenariats. Dans l'état actuel des choses, ces actifs sont comptabilisés par les gouvernements en appliquant à leurs comptes publics les NCSP. Autrement dit, il est clair que les NCSP définissent comme un concept acceptable le fait qu'un contrôle conjoint soit suffisant pour justifier qu'un gouvernement comptabilise sa partie d'un actif sous contrôle conjoint. Il semble logique que ce même concept s'applique également à l'actif net d'un RRCPD.

En effet, si un contrôle unilatéral était exigé pour procéder à la constatation des actifs dans les RRCPD, cela empêcherait, par définition, que tout actif soit un jour comptabilisé à ce titre dans ce type de régime. Un tel point de vue semble aller à l'encontre de l'exigence énoncée au chapitre SP 3250 selon laquelle les RRCPD doivent être comptabilisés en se fondant sur les lignes directrices applicables aux RRPD, sans pour autant exclure celles relatives à la constatation et à la mesure de l'actif net du régime. Conformément aux points de vue exprimés par le Panel à la section *Constatation – question n° 1*, dans le contexte du chapitre SP 3250, les lignes directrices applicables aux régimes à prestations déterminées doivent être appliquées à chacun des régimes dans leur ensemble, et les promoteurs faisant partie du groupe de contrôle conjoint doivent ensuite comptabiliser leur part respective. Cette gestion comptable est conforme à celle exigée au chapitre SP 3060 pour d'autres types d'accords sous contrôle conjoint, qui prévoient un partage équitable des risques et des avantages. À l'instar du chapitre SP 3060, il n'est pas nécessaire qu'une décision particulière ait été prise concernant le montant des actifs sous contrôle conjoint qui sera réparti ou le moment où cette répartition sera effectuée. Les éléments importants ici sont plutôt l'existence d'accords précisant la façon dont ces décisions seront prises d'un commun accord et le droit de veto dont chaque promoteur ou partenaire peut se prévaloir.

Point de vue du Panel – question n° 3

Il n'est pas nécessaire, dans un RRCPD, qu'un contrôle unilatéral soit exercé en ce qui concerne le montant des excédents qui sera utilisé et le moment où cette utilisation sera faite pour que les actifs puissent être comptabilisés. Un actif faisant l'objet d'un contrôle conjoint peut être constaté en vertu des NCSP. Les co-promoteurs contrôlent conjointement la totalité de l'actif net du régime, et chacun d'eux peut comptabiliser la part de cet actif qui lui revient.

Constatation – question n° 4

Critères de constatation – il est prévu que des avantages économiques futurs seront obtenus

En plus de l'analyse effectuée en vertu du chapitre SP 3250, le Panel a examiné si les critères de constatation énoncés au chapitre SP 1000 ont été respectés en ce qui a trait à la part de l'actif net des régimes qui revient au gouvernement provincial de l'Ontario.

Dans le cas du RREO, les modalités du Régime peuvent faire l'objet de négociations en vue d'accroître (ou de réduire) les cotisations ou les prestations versées. La répartition des sommes excédentaires du Régime effectuée par le passé entre le gouvernement provincial de l'Ontario et la FEO démontre que le partage équitable des excédents a mené, pour le gouvernement de l'Ontario, à une réduction des cotisations de l'employeur, tandis que la FEO a, pour sa part, négocié une augmentation des prestations versées aux participants. Bien que la forme que prennent les avantages futurs soit déterminée en fonction des préférences et des priorités des co-promoteurs lors des négociations futures, ce cas particulier démontre que le gouvernement provincial de l'Ontario a réussi à négocier une réduction des cotisations par le passé. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce qu'il soit de nouveau en mesure de le faire dans l'avenir, compte tenu des droits de négociation que lui confère l'Entente des partenaires et de l'obligation que les risques et les avantages découlant du Régime soient partagés de façon équitable.

Dans le cas du RRSEFPO, le mécanisme lié aux « réserves de stabilisation des taux » offre une plus grande assurance encore qu'il sera légitime de la part du gouvernement provincial de l'Ontario de s'attendre à tirer avantage de tout excédent du Régime, puisque les réserves peuvent être utilisées pour réduire les cotisations futures.

L'application de la définition particulière des « avantages futurs escomptés » donnée au chapitre SP 3250 est examinée plus en détail à la section *Questions relatives à l'évaluation* ci-dessous. Si l'application du chapitre SP 3250 donne lieu à des « avantages futurs escomptés » suffisants pour exploiter un actif net du régime, cet actif

répondra alors, par définition, aux critères de constatation énoncés au chapitre SP 1000.

Point de vue du Panel – question n° 4

Tant pour le RREO que pour le RRSEFPO, l'obligation générale liée à la constatation des « avantages futurs escomptés » est respectée.

Point de vue du Panel – questions relatives à la constatation

En vertu du chapitre SP 3250, le gouvernement provincial de l'Ontario doit comptabiliser, dans le cadre des deux régimes, les actifs correspondant à sa part des sommes excédentaires dudit régime. Cette façon de faire est conforme aux concepts liés aux états financiers décrits dans les NCSP, notamment à la définition d'un actif et aux critères de constatation énoncés au chapitre SP 1000. Autrement dit, le Panel conclut ce qui suit :

- il existe une ressource qui présente des avantages économiques futurs;
- le gouvernement provincial de l'Ontario contrôle l'accès à cette ressource;
- la ressource existe par suite d'opérations et d'événements passés.

Si le gouvernement provincial de l'Ontario comptabilisait un élément de passif correspondant à sa part du passif net au titre d'un des régimes, mais qu'à l'inverse, il ne pouvait pas comptabiliser un élément d'actif lié à sa part d'un actif net représentant une ressource économique, cela ne reflèterait pas de manière fidèle la réalité économique d'un RRCPD, en vertu duquel les risques et les avantages du régime sont partagés équitablement entre les co-promoteurs.

Dans le cas du RREO et du RRSEFPO, le Panel est d'avis que comme les contribuables ontariens financent les cotisations de l'employeur, il est raisonnable de leur part de s'attendre à ce que tout excédent des régimes provenant de ces cotisations soit utilisé pour réduire les cotisations futures. Une telle réduction permettrait de dégager des revenus, qui pourraient être utilisés pour répondre à d'autres obligations du gouvernement. Les attentes des contribuables à cet égard peuvent être comblées en comptabilisant un actif correspondant à un excédent net des régimes, et les modalités de ces derniers définissent des mécanismes qui permettront de procéder à de telles réductions des cotisations futures.

Il pourrait être nécessaire de constituer une provision pour moins-value pour ces actifs. L'évaluation de ces actifs est examinée à la section suivante.

Questions relatives à l'évaluation

Aperçu des lignes directrices relatives à l'évaluation de l'actif net d'un régime (un « actif au titre des prestations constituées »)

Lorsqu'un actif est constaté dans les états financiers, les normes comptables exigent presque invariablement la tenue d'une évaluation parallèle pour vérifier si le montant comptabilisé est recouvrable; autrement dit, le gouvernement continue de s'attendre à ce que des avantages économiques futurs correspondant à ce montant soient obtenus. Les actifs qui résultent des régimes de retraite ne font pas exception, et les paragraphes 50 à 59 du chapitre SP 3250 définissent la façon dont cette évaluation est effectuée en présence d'un actif net. Cette notion est connue sous le nom de « plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées » (le « plafond de l'actif » ou la « provision pour moins-value »). Conformément aux points de vue exprimés par le Panel à la section *Constatation – question n° 1*, les lignes directrices applicables aux RRPD s'appliquent également aux RRCPD avant que le gouvernement comptabilise sa partie du régime. Le plafond de l'actif doit également s'appliquer au régime dans son ensemble, avant que les co-promoteurs comptabilisent leur partie respective des résultats.

Au chapitre SP 3250, un actif au titre des prestations constituées est défini comme le « montant de tout actif constaté par le gouvernement dans son état de la situation financière à l'égard des avantages de retraite accordés aux salariés, avant déduction de toute provision pour moins-value qu'il pourrait être nécessaire de constituer. Ce montant est égal à la valeur cumulée des cotisations versées, diminuée de la somme des charges au titre des prestations constituées de l'exercice considéré et des exercices antérieurs (compte non tenu de toute variation de la provision pour moins-value) » [SP 3250.GLOSSAIRE, « Actif au titre des prestations constituées »].

Un actif au titre des prestations constituées est ajusté pour tenir compte des pertes nettes non amorties, avant d'évaluer la nécessité de constituer une provision pour moins-value, en vue d'obtenir la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées. La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées est le « montant égal à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée, le cas échéant, de l'excédent des pertes actuarielles non amorties sur les gains actuariels non amortis » [SP 3250.GLOSSAIRE, « Valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées »]. Cela s'explique par le fait que les pertes nettes non amorties diminueront la valeur de l'actif au titre des prestations constituées avec le temps, à mesure que ces pertes seront comptabilisées. Aucun ajustement n'est fait pour tenir compte des gains nets non amortis. Dans le cas du RREO et du RRSEFPO, des gains

nets non amortis sont enregistrés; l'actif au titre des prestations constituées correspond donc à la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées.

En vertu du chapitre SP 3250, l'*avantage futur escompté* doit être comparé à la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées [selon le paragraphe 3250.54] et l'avantage futur escompté doit être calculé comme suit :

Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :

- a) la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables [SP 3250.56].

Si la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées excède l'avantage futur escompté, cet excédent correspond alors au montant de la provision pour moins-value, qui réduit l'actif au titre des prestations constituées d'un montant correspondant, lequel est comptabilisé comme une dépense dans l'état des résultats d'exploitation.

Évaluation – question n° 1

Incidence des droits exécutoires sur le calcul du montant de l'avantage futur escompté

Tel qu'il a été mentionné à la section *Constatation – question n° 4* ci-dessus, l'objectif du plafond de l'actif dont il est question au chapitre SP 3250 est de veiller à ce que tout actif comptabilisé soit évalué et limité à un montant qui pourra être réalisé dans l'avenir, autrement dit, aux avantages futurs escomptés qui pourront être obtenus grâce à cet actif [selon le paragraphe SP 3250.55]. Tel qu'il a été discuté précédemment, la norme précise deux façons dont les avantages futurs escomptés peuvent être réalisés : en procédant au retrait des sommes excédentaires [traité à l'alinéa SP 3250.056 b)] ou en réduisant les cotisations [abordé à l'alinéa SP 3250.056 a)].

Comme le Panel a conclu que le gouvernement provincial de l'Ontario n'a pas actuellement la capacité ou l'intention de retirer les sommes excédentaires, il n'a pas accordé d'importance aux avantages futurs escomptés découlant du retrait des actifs des régimes examinés. Selon le paragraphe SP 3250.059, le gouvernement doit avoir

le droit exécutoire de retirer les sommes excédentaires du régime, avant qu'un avantage futur escompté puisse être comptabilisé pour le retrait de ces sommes. Tel qu'il a été mentionné à la section *Constatation – question n° 2*, la jurisprudence et les lois sur les pensions au Canada ont imposé des limites importantes quant au droit de l'employeur de retirer les sommes excédentaires d'un régime de retraite, et les exigences énoncées au paragraphe 59 abondent dans le même sens, en ce sens qu'un « droit exécutoire » est requis pour retirer l'excédent et que toutes les approbations réglementaires doivent être obtenues avant que le gouvernement puisse s'attendre à réaliser un avantage futur résultant du retrait des sommes excédentaires.

Si un actif net du régime pouvait être exploité uniquement en exerçant le droit exécutoire de retirer les sommes excédentaires, les exigences énoncées au paragraphe 59 ne seraient plus, essentiellement, qu'une question de constatation. Sans ce droit exécutoire, il n'y aurait pas d'avantages futurs escomptés; il serait donc nécessaire de constituer une provision pour moins-value pour la totalité du montant. Si tel était le cas, les actifs nets du régime seraient rarement, voire jamais, déclarés.

Toutefois, le Panel a constaté que le plafond de l'actif inclut la mesure des avantages futurs escomptés que peut obtenir le promoteur en réduisant les cotisations. La capacité du gouvernement provincial de l'Ontario, en tant que co-promoteur, de tirer avantage d'une réduction des cotisations a été examinée à la section *Questions relatives à la constatation* du présent rapport. La présente section *Questions relatives à l'évaluation* porte sur la façon dont les avantages liés à cet actif sont évalués. Le Panel croit que les exigences énoncées au paragraphe 59 concernant les droits exécutoires et les approbations réglementaires s'appliquent expressément aux avantages futurs escomptés prévus à l'alinéa 56 b) [retrait des sommes excédentaires] et non aux montants calculés conformément à l'alinéa 56 a) [suspension des cotisations]. Bien qu'il soit logique de faire référence aux « droits exécutoires » et aux « approbations réglementaires » lorsqu'il est question du retrait des excédents, ces notions ne s'appliquent pas à la réduction des cotisations. Bien que les lois sur les pensions interdisent ou réglementent étroitement le retrait des sommes excédentaires, ces mêmes lois sont généralement permissives en ce qui concerne la suspension des cotisations. Le promoteur n'a pas à obtenir de consentement ou d'approbation réglementaire pour être en mesure de réduire les cotisations, lorsqu'un excédent existe. C'est pourquoi la suspension des cotisations est très fréquente dans le contexte des régimes de retraite canadiens; il arrive rarement, pour ne pas dire jamais, qu'on procède au retrait des sommes excédentaires des régimes actifs.

Dans la norme établie, il est clair que les paragraphes 57 et 58 et le paragraphe 59 fournissent une interprétation des exigences énoncées aux alinéas 56 a) et 56 b), respectivement. Par conséquent, le Panel est d'avis qu'il n'est pas approprié d'appliquer les lignes directrices relatives au retrait des excédents du régime, énoncées au

paragraphe 59, dans les circonstances sensiblement différentes entourant la suspension des cotisations. Dans ce dernier cas, il conviendrait plutôt d'appliquer les dispositions des paragraphes 57 et 58.

La dernière phrase du paragraphe 59 fait référence aux changements dans la répartition de l'excédent qui a été convenue entre le gouvernement et ses salariés; dans le cas des régimes à promoteur unique, cette disposition se révélerait, en général, pertinente uniquement dans les cas où une cessation, une liquidation ou un retrait est prévu. Pour des RRCPD comme le RREO et le RRSEFPO, les documents existants des régimes définissent la façon dont l'excédent est réparti ou établissent un processus qui régit les décisions déjà acceptées et appliquées en ce qui a trait à la répartition équitable des sommes excédentaires. Selon les dispositions de ces régimes, il n'est pas nécessaire de modifier cette répartition pour qu'un co-promoteur ait accès à un avantage futur escompté. Cette notion est explicite dans les dispositions du RRSEFPO, qui prévoient la répartition des excédents de capitalisation entre chacun des co-promoteurs, mais elle est également implicite dans les mécanismes de gouvernance du RREO.

Même si le paragraphe 59 était rédigé de sorte à s'appliquer à l'obtention des avantages futurs escomptés au moyen d'une réduction des cotisations, collectivement, les co-promoteurs ont légalement le droit, actuellement, de procéder à une réduction des cotisations pour utiliser les excédents des régimes qui doivent être répartis entre eux, conformément aux dispositions existantes du régime visé.

Le paragraphe 52 du chapitre SP 3250 précise qu'il pourrait y avoir une incidence sur les avantages futurs escomptés s'il existe des incertitudes juridiques quant au droit du gouvernement de se servir d'un excédent du régime ou que le gouvernement n'est pas en mesure de tirer pleinement profit de ces avantages futurs escomptés. De telles limitations peuvent s'appliquer, par exemple, lorsque l'employeur prend l'engagement ferme de toujours verser un montant bien précis ou une somme équivalente aux cotisations fixes des participants ou lorsqu'un montant minimal est fixé quant aux cotisations à verser; tous ces facteurs peuvent limiter la capacité de l'employeur à tirer pleinement avantage d'une réduction future des cotisations.

Aucune restriction du genre n'existe dans le RREO. L'entente actuelle voulant que les employeurs versent une somme équivalente au niveau de cotisation des participants pour l'exercice précédant l'exercice antérieur a fait l'objet d'un accord entre les co-promoteurs. Cependant, les niveaux de cotisation peuvent être modifiés dans l'avenir, dans le cadre des négociations menées en vue de réaliser une évaluation actuarielle équilibrée sur le plan actuariel. Selon le cadre existant du Régime, les cotisations des promoteurs du Régime peuvent être réduites ou éliminées, suivant l'exercice d'un contrôle conjoint de la part des co-promoteurs.

De même, dans le cas du RRSEFPO, le document constitutif du Régime précise que l'employeur doit verser une cotisation équivalente à celle des participants, mais que cela peut, encore là, être changé si un des promoteurs décide d'utiliser son fonds de stabilisation des taux pour réduire ses paiements spéciaux ou le montant de ses cotisations d'exercice. En outre, des cotisations équivalentes continueraient d'être versées si les cotisations de l'employeur et celles des employés étaient réduites.

En définitive, toutes les décisions concernant les cotisations aux deux régimes et les avantages découlant de ces derniers reviennent aux co-promoteurs, ce qui leur permet de répartir équitablement entre eux tout excédent (voir la section *Constatation – question n° 2* ci-dessus), et il n'existe pas d'incertitudes juridiques quant aux droits des promoteurs, en leur qualité de co-promoteurs, de fixer les niveaux des prestations et les taux de cotisation. Cet état de fait est clairement précisé dans les ententes juridiques et les accords contractuels établis pour le RREO et le RRSEFPO.

D'autres provinces et territoires du Canada ont indiqué ne pas comptabiliser les actifs nets de certains RRCPD. Le Panel n'a pas examiné ces autres régimes dans le cadre de son mandat et ne peut pas formuler de commentaires concernant la gestion comptable qui s'applique à ces derniers. Le Panel fait observer que les faits et les circonstances entourant un régime donné devraient être examinés avec soin, au moment de déterminer si un actif net peut être réalisé au titre du régime visé.

Par exemple, dans les états financiers condensés consolidés de la province de la Colombie-Britannique, il est indiqué pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2015 que [traduction] « la province n'a aucun droit à l'égard des montants des éléments d'actif accumulés. Si les commissions des pensions individuelles décident de réduire ou de suspendre les cotisations de l'employeur pour une période donnée, la province peut inscrire un actif. Par conséquent, la valeur inscrite des actifs nets est nulle, tant qu'une telle décision n'a pas été rendue. » Cela évoque la possibilité que les dispositions des régimes concernant l'établissement des niveaux de cotisation soient fondamentalement différentes de celles du RREO et du RRSEFPO, qui ont été décrites ci-dessus.

Point de vue du Panel – question n° 1

Un co-promoteur n'a pas besoin d'exercer un droit exécutoire unilatéral pour réduire les cotisations futures, à la date de clôture, en vue d'obtenir un avantage futur escompté, aux termes de l'alinéa 56 a). Les promoteurs doivent plutôt avoir conjointement le droit, en vertu des dispositions existantes du régime, de réduire les cotisations, ce qui est le cas pour les promoteurs du RREO et du RRSEFPO.

Évaluation – question n° 2

Calcul de la valeur actualisée des prestations que le gouvernement envisage de constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs

Le chapitre SP 3250 fournit des lignes directrices concernant la façon de calculer la valeur actualisée des prestations que le gouvernement envisage de constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs.

En vertu de ces lignes directrices, ce montant est calculé d'une manière compatible avec celle qui est utilisée pour déterminer l'obligation au titre des prestations constituées. Le calcul est effectué selon une méthode avec entrants, qui suppose que le nombre actuel de salariés sera maintenu à perpétuité. Cette méthode est généralement reconnue, dans la pratique, comme une hypothèse appropriée pour l'application de cette analyse, en vertu des NCSP, à moins qu'un changement important dans le nombre de participants ne soit anticipé, ce qui est le cas, entre autres, lorsqu'aucun nouveau participant ne peut adhérer au régime ou qu'une restructuration est prévue. Le Panel n'a pas été informé que l'on entend apporter de tels changements au RREO ou au RRSEFPO.

Les lignes directrices précisent qu'en plus des prestations qui devront être constituées pour des services qui seront rendus dans l'avenir, les frais de gestion et de placement prévus, qui doivent être payés par le régime, peuvent être inclus dans le calcul, s'ils n'ont pas déjà été pris en compte dans le taux de rendement attendu des actifs du régime.

Point de vue du Panel – question n° 2

Les lignes directrices relatives aux prestations que le gouvernement envisage de constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir sont relativement faciles à appliquer au RREO et au RRSEFPO. Le Panel suggère que le gouvernement provincial de l'Ontario examine dans quelle mesure les frais payés par ces régimes devraient être inclus dans l'établissement des avantages économiques futurs.

Évaluation – question n° 3

Qu'entend-on par « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime »?

En vertu du chapitre SP 3250, au moment de calculer l'avantage futur escompté qui peut être obtenu au moyen d'une suspension des cotisations, il faut prendre en considération les « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime ». Si, en vertu de certaines exigences, un promoteur est forcé de continuer à verser un certain niveau de cotisations même s'il existe des excédents de capitalisation, ce promoteur ne pourra pas tirer avantage d'une réduction des cotisations au régime.

Conformément à l'analyse effectuée à la section *Évaluation – question n° 1*, le Panel a conclu que les co-promoteurs peuvent procéder à une suspension des cotisations, étant donné qu'aucune affectation d'origine externe ou restriction légale ne limite leur capacité à réduire les cotisations.

Une question se pose à savoir si l'excédent dont il est question dans l'expression « même s'il existe un excédent du régime » est un excédent comptable ou un excédent de capitalisation. Le Panel comprend que dans la pratique, les actuaires considèrent qu'il s'agit là d'un excédent de capitalisation. Si des cotisations doivent être versées même lorsqu'il existe un excédent de capitalisation, ces dernières correspondent alors aux « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime ». Cette interprétation repose sur la logique voulant que les cotisations à la caisse du régime, y compris tout financement minimum exigé, soient établies en fonction des déficits ou des excédents de capitalisation et non des déficits ou des excédents comptables.

Comme l'Entente des partenaires du RREO exige que toute évaluation déposée à des fins réglementaires soit « équilibrée sur le plan actuariel », aucun excédent de capitalisation ne sera constaté lors de ces évaluations. Tout excédent de capitalisation constaté lors de l'évaluation préliminaire doit être pris en considération dans le cadre du processus de négociation, jusqu'à ce que le Régime soit équilibré sur le plan actuariel, avant de déposer l'évaluation définitive. Comme les co-promoteurs doivent s'entendre sur les niveaux de cotisation et apporter les changements qui s'imposent au Régime, au besoin, il n'y a pas de cotisations minimales qui doivent être versées « même s'il existe un excédent du régime », étant donné que les niveaux de cotisation minimums exigés de la part des co-promoteurs peuvent toujours faire l'objet de négociations, jusqu'à ce que l'évaluation actuarielle soit équilibrée sur le plan actuariel. Les promoteurs peuvent convenir du niveau de cotisation approprié, à condition que le résultat de leur négociation soit équilibré sur le plan actuariel; il est donc clair que les sommes excédentaires du Régime ont une incidence sur les cotisations fixées dans le

cadre de ce processus de négociation. Les taux de cotisation convenus sont établis en tenant compte du niveau de capitalisation du Régime et ne peuvent donc pas être considérés comme obligatoires « même s'il existe un excédent du régime ».

De même, dans le cadre du RRSEFPO, les réserves de stabilisation établissent une limite quant au montant des excédents de capitalisation qui peuvent être accumulés dans le Régime. Les promoteurs peuvent décider, à leur discrétion, d'utiliser ces réserves de stabilisation pour réduire les cotisations ou de s'en servir comme mécanisme régulateur pour s'ajuster aux variations des taux de cotisation. Cette situation s'apparente beaucoup à la capacité qu'a un promoteur unique de réduire les cotisations ou de maintenir une réserve à titre de fonds de stabilisation en vue de s'adapter aux changements futurs apportés aux hypothèses actuarielles. Là encore, les cotisations versées par les co-promoteurs dépendent du niveau de capitalisation du Régime – un excédent de capitalisation donne lieu à des réserves de stabilisation plus élevées, qui peuvent être utilisées par un promoteur pour réduire les cotisations – et il n'y a donc pas de cotisations minimales qu'un promoteur peut être tenu de verser « même s'il existe un excédent du régime ».

Il a été suggéré qu'un co-promoteur puisse imposer à l'autre des cotisations minimales obligatoires, dans la mesure où le contrôle conjoint exercé oblige les deux promoteurs à approuver tout changement apporté aux niveaux de cotisation. Par conséquent, à moins qu'une autre entente n'intervienne entre les co-promoteurs, les niveaux de cotisation existants sont « fixes » et ne peuvent pas être modifiés. Cependant, tel qu'il a été mentionné ci-dessus, dans le cas du RREO, l'obligation de déposer une évaluation actuarielle équilibrée sur le plan actuariel signifie que le niveau de cotisation actuel n'est « fixe » que jusqu'à la date de production de la prochaine évaluation, étant donné qu'en vertu des documents du Régime, les promoteurs *doivent* négocier la façon dont les excédents de capitalisation seront utilisés ou les déficits comblés; sinon, un règlement sera imposé par voie d'arbitrage. Autrement dit, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les taux de cotisation soient maintenus tels quels indéfiniment, si ceux-ci donnent lieu à un excédent (ou à un déficit) de capitalisation. Les co-promoteurs ont convenu que les cotisations actuelles doivent être versées uniquement jusqu'à ce que la prochaine évaluation actuarielle doive être déposée, puisqu'elles devront alors être réexaminées de manière expresse, même si au bout du compte elles demeurent inchangées.

De la même façon, les niveaux de cotisation au RRSEFPO qui s'appliquent actuellement ne sont pas fixes, dans la mesure où s'ils permettent l'établissement de fonds de stabilisation des taux suffisants, un promoteur peut choisir d'utiliser ces fonds pour réduire ses cotisations, quel que soit le montant des cotisations versées par l'autre promoteur.

Le RREO et le RRSEFPO sont différents de certains autres régimes, notamment de certains régimes de retraite à prestations cibles en vigueur au Nouveau-Brunswick, en vertu desquels les taux de cotisation du gouvernement varient selon une plage fixe restreinte prédéfinie, qui a été établie dans les documents constitutifs du régime en question. La capacité du gouvernement à bénéficier d'une réduction des cotisations est donc limitée.

Évaluation – question n° 4

Quelles sont les cotisations que les salariés sont tenus de verser?

Par définition, dans un RRCPD, le gouvernement et les participants du régime se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime. Le co-promoteur qui représente les participants du régime exerce son contrôle conjoint avec le co-promoteur pour la partie patronale afin de convenir du niveau de cotisation que les employeurs et les employés devront verser. Par conséquent, les mêmes mécanismes que ceux utilisés pour déterminer si le gouvernement est tenu de verser des cotisations minimales (voir la discussion ci-dessus) s'appliquent également au moment de décider si certaines cotisations doivent être exigées des salariés. La norme n'indique pas de façon claire si les cotisations des salariés sont celles qu'ils sont tenus de verser « même s'il existe un excédent du régime », mais dans le contexte des RRCPD, le principe fondamental de la capitalisation mutuelle donne à penser qu'il est approprié d'appliquer à cette définition le concept de l'égalité. Dans le cas du RREO, les cotisations que les salariés sont tenus de verser sont celles convenues pour la période allant jusqu'au dépôt de la prochaine évaluation actuarielle du Régime (trois ans maximum). Dans le cas du RRSEFPO, le promoteur pour la partie syndicale peut choisir d'utiliser ses fonds de stabilisation des taux pour réduire les cotisations qui, autrement, seraient exigées des employés, ce qui indique que les salariés ne sont pas tenus de verser des cotisations lorsqu'il existe un excédent du Régime.

Point de vue du Panel – questions n° 3 et 4

Le Panel a constaté que pour le RREO et le RRSEFPO, le gouvernement provincial de l'Ontario a examiné un certain nombre de calculs concernant les avantages futurs escomptés, en se fondant sur différentes hypothèses en ce qui a trait aux cotisations minimales exigées au titre de chacun de ces régimes, « même s'il existe un excédent du régime ». Par exemple, les scénarios étudiés comprenaient les suivants : pas de cotisations minimales; cotisations minimales correspondant aux cotisations convenues jusqu'aux prochaines négociations obligatoires dans trois ans; cotisations minimales correspondant aux cotisations convenues actuellement pour une période plus longue; cotisations minimales équivalentes aux cotisations convenues actuellement jusqu'à ce que certaines limites établies à l'égard des cotisations, en vertu de la *Loi de l'impôt sur*

le revenu (Canada), soient censées prendre effet. En aucun cas, il n'a été établi que les avantages futurs escomptés étaient moindres que les actifs nets du Régime; aucune provision pour moins-value n'a donc besoin d'être constituée.

Après avoir analysé les modalités du RREO et du RRSEFPO, le Panel est d'avis que pour ni l'un ni l'autre de ces régimes, il n'y a de « cotisations que les salariés sont tenus de verser » ou de « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime ».

Point de vue du Panel – évaluation

Du point de vue du Panel, les co-promoteurs du RREO et du RRSEFPO ont le droit d'utiliser les excédents de leur régime respectif pour suspendre leurs cotisations. Par conséquent, les avantages futurs escomptés pour l'un ou l'autre de ces régimes devraient être déterminés en fonction de la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime. Pour les deux régimes, il n'y a pas de cotisations minimales que le gouvernement ou les employés sont tenus de verser, même si des excédents sont enregistrés lors de certains exercices.

Les avantages futurs escomptés seraient calculés en fonction du régime dans son ensemble. À ce titre, il n'est pas nécessaire de constituer une provision pour moins-value lorsque la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser (le cas échéant) et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime (le cas échéant), est suffisante pour exploiter les actifs nets de chacun des régimes, calculés conformément au chapitre SP 3250. La partie des actifs nets du RREO et du RRSEFPO qui revient, dans chaque cas, au gouvernement provincial de l'Ontario devrait être constatée dans les Comptes publics de la province.

Recommandations à l'intention du Groupe de travail sur les avantages sociaux du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Le Panel appuie l'initiative du CCSP visant à examiner la norme actuelle relative aux avantages futurs en matière d'emploi. Le Panel a tiré ses conclusions en ce qui concerne certaines questions uniquement après avoir effectué une analyse, qui s'appuyait sur les autres lignes directrices et concepts présentés dans les NCSP, en plus de ceux énoncés au chapitre SP 3250. Cela démontre qu'en apportant des améliorations au chapitre SP 3250, cela aiderait les gouvernements et leurs vérificateurs à appliquer de façon uniforme aux RRPD, y compris aux RRCPD, les exigences énoncées dans les NCSP. Par exemple, le Panel a constaté que les mécanismes de report décrits au chapitre SP 3250 ne concordent pas avec la définition des actifs et des passifs ni avec les lignes directrices relatives à la constatation énoncées dans le chapitre SP 1000. Une telle incohérence sur le plan conceptuel rend encore plus difficile l'application de ces concepts au moment d'élaborer des règles et des méthodes comptables appropriées, lorsque le chapitre SP 3250 n'est pas clair concernant une question particulière ou que différentes interprétations sont possibles.

Plus particulièrement, le Panel recommande au Groupe de travail sur les avantages sociaux du CCSP d'examiner les points suivants :

- l'application aux RRCPD des lignes directrices applicables aux RRPD, plus précisément si les lignes directrices relatives à l'évaluation énoncées dans la norme devraient s'appliquer au régime dans son ensemble ou à la partie de ce dernier qui revient au gouvernement;
- l'interprétation à donner aux expressions « cotisations minimales » et « même s'il existe un excédent du régime », dans le contexte du plafond de l'actif, et l'analyse à savoir si l'excédent examiné constitue un excédent de capitalisation ou un excédent comptable.

En outre, le Panel a constaté qu'il peut y avoir des écarts importants entre la situation financière d'un régime déclarée dans les états financiers de ce dernier et celle présentée dans les états financiers du promoteur qui représente le gouvernement, ce qui s'explique en grande partie par les divers taux d'actualisation applicables selon les différents cadres comptables. Cela peut créer de la confusion chez les utilisateurs qui tentent d'évaluer la situation financière sous-jacente du régime, de même que les actifs et les passifs du promoteur à l'égard de ce dernier. Le Panel a également constaté que des écarts importants peuvent se creuser entre les montants déclarés à des fins comptables et ceux présentés aux fins de capitalisation, ce qui peut également prêter à confusion pour les utilisateurs lorsque les deux évaluations sont rendues publiques, parfois dans le même document. Le Panel recommande au Groupe de travail sur les

avantages sociaux du CCSP d'examiner les concepts qui sous-tendent les taux d'actualisation utilisés pour mesurer les obligations relatives aux pensions à des fins de comptabilité et de déterminer s'il peut se révéler utile pour les utilisateurs des états financiers du gouvernement de communiquer plus d'information concernant le but d'une évaluation comptable par rapport à une évaluation actuarielle.

CONFIDENTIEL

Annexe A – Dispositions et accords qui régissent les régimes de retraite

Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

- *Loi sur le régime de retraite des enseignants*, L.R.O. 1990, chap. T.1 ([lien vers la Loi sur le régime de retraite des enseignants](#))
- *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P.8 et ses règlements d'application ([lien vers la Loi sur les régimes de retraite](#))
- Document constitutif du RREO
- Entente intervenue entre Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le ministre de l'Éducation et de la Formation, et la FEO, représentée par son cadre dirigeant, en date du 15 juillet 1991, en sa version modifiée (l'Entente des partenaires)
- PGC, jointe à l'Entente des partenaires à titre d'annexe A

Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario

- *Loi de 1994 sur le régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, L.O. 1994, chap. 17, art. 143, Annexe ([lien vers la Loi sur le régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario](#))
- *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P.8 et ses règlements d'application ([lien vers la Loi sur les régimes de retraite](#))
- Entente de promotion intervenue entre Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion du gouvernement, et le SEFPO, en date du 18 avril 1994, en sa version modifiée (l'entente de promotion)
- Accord et déclaration de fiducie de la FRRS, datés du 25 octobre 1994, en leur version modifiée (l'accord de fiducie)
- Document constitutif du RRSEFPO
- Politique de capitalisation de la FRRS

Annexe B – Références comptables

Normes comptables pour le secteur public – Le Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public²

CHAPITRE SP 1000 – Fondements conceptuels des états financiers

SP 1000.13 CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES ÉTATS FINANCIERS DES GOUVERNEMENTS

.13 Les états financiers sont cependant un élément essentiel de l'information financière des gouvernements. Ils constituent le moyen par lequel un gouvernement rend compte de sa gestion des activités et des ressources financières publiques. Ils jouent un rôle majeur dans la communication de l'information financière aux utilisateurs qui ne participent pas à la gestion financière du gouvernement et ils présentent une information synthétique sur laquelle peuvent venir s'articuler les autres états, tableaux et rapports financiers produits par le gouvernement. En raison de ce rôle clé des états financiers des gouvernements, les objectifs de ces états (voir le chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS) sont un facteur important qui influe sur le choix des méthodes comptables suivies par les gouvernements aux fins de l'information financière qu'ils publient et sur la détermination des renseignements que le système comptable doit fournir.

SP 1000.14 - .18 LES UTILISATEURS ET LEURS BESOINS D'INFORMATION

- .14 Les états financiers des gouvernements servent les intérêts de diverses catégories d'utilisateurs : le public, les législateurs, les conseillers, les investisseurs, les analystes et les autres gouvernements.
- .15 Les corps législatifs, les conseils et les gouvernements sont tenus de rendre des comptes au public qui fournit les revenus et les ressources nécessaires au fonctionnement de l'État, qui reçoit les services de l'État et demeure le propriétaire véritable des deniers et des biens publics dont les corps législatifs, les conseils et les gouvernements ont la responsabilité. Ce public est constitué de groupes ayant des intérêts et des points de vue divers.
- .16 En tant que représentants élus du public, les législateurs et les conseillers sont les principaux utilisateurs des états financiers des gouvernements. Ils confèrent au gouvernement l'autorité de gérer les ressources publiques et les activités financières et le tiennent responsable de sa gestion financière.
- .17 Les investisseurs procurent des ressources financières en plaçant leurs fonds dans des titres du gouvernement et des entreprises du secteur public. Le gouvernement a donc

² CPA Canada 2017 détient le droit d'auteur pour tous les extraits du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public* utilisés dans le présent rapport.

intérêt à leur fournir de l'information utile pour l'évaluation de sa capacité de financer ses activités et de faire face à ses dettes et à ses obligations contractuelles. Les analystes économiques et financiers fournissent des services aux législateurs, aux conseillers, aux investisseurs et à d'autres parties intéressées. Ils utilisent les états financiers et d'autres informations dans leurs analyses et évaluations des questions financières.

- .18 Les utilisateurs s'intéressent à l'état des finances du gouvernement, à sa viabilité financière à court terme et à long terme, à ses revenus et à ses sources de financement, à l'affectation et à l'utilisation de ses ressources économiques, à la nature et à l'étendue de ses activités économiques ainsi qu'à la qualité de sa gestion financière. Il convient notamment que les états financiers du gouvernement communiquent l'information dont les utilisateurs ont besoin pour être en mesure de faire des évaluations et de porter des jugements relativement aux activités et à la gestion financières du gouvernement.

SP 1000.21 OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS

- .21 L'information nécessaire pour aider à la compréhension et à l'évaluation des activités financières du gouvernement et pour satisfaire à l'obligation de rendre compte dépasse les simples données sur les excédents ou les déficits. Il faut que les états financiers du gouvernement fournissent des informations qui décrivent les actifs financiers et le passif, les actifs non financiers pouvant servir à la prestation de services futurs, le coût de l'utilisation de ses ressources économiques dans le cadre de la prestation de services, ainsi que des informations sur les activités de placement et de financement et sur les éléments d'actif et de passif potentiels. De plus, il faut que cette information mette en évidence des indicateurs (par exemple la dette nette et les ressources économiques nettes) visant à aider les utilisateurs à évaluer si la situation financière du gouvernement s'est améliorée ou si elle s'est détériorée, et à expliquer l'évolution de la situation financière. Il faut enfin que les informations présentées dans les états financiers reflètent pleinement la nature et l'étendue des ressources, des obligations et des finances du gouvernement. Les objectifs des états financiers des gouvernements sont décrits au chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS, et cadrent avec les fondements conceptuels précisés dans le présent chapitre.

SP 1000.23 - .31 QUALITÉS DE L'INFORMATION

- .23 Le rôle des états financiers est la communication de l'information aux utilisateurs. Pour que ce rôle soit rempli efficacement, il faut que l'information soit pertinente et fiable, et présentée d'une façon qui facilite au maximum son utilisation.
- .24 Les états financiers doivent communiquer des informations pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, fiables, comparables, compréhensibles et présentées clairement, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations.

- .25 Les états financiers constituent une reddition de comptes et communiquent les informations dont les utilisateurs ont besoin pour pouvoir faire des évaluations et porter des jugements sur les activités et la gestion financières du gouvernement. Pour répondre adéquatement à ces besoins, et afin qu'elles soient d'une utilité maximale, il faut que les informations présentées dans les états financiers possèdent certaines qualités de base. Ces qualités sont essentielles à l'utilité des états financiers des gouvernements. L'information requise pour satisfaire aux objectifs des états financiers des gouvernements doit comporter ces caractéristiques essentielles.

Pertinence

- .26 Pour être utile, l'information fournie dans les états financiers doit être pertinente au regard des décisions que les utilisateurs sont appelés à prendre, et de l'évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. L'information est pertinente de par sa nature lorsqu'elle peut influencer sur les décisions des utilisateurs en les aidant à évaluer l'incidence financière réelle ou possible des opérations et des faits passés, présents ou futurs, ou en permettant de confirmer ou de corriger des évaluations antérieures. Pour que l'information communiquée dans les états financiers du gouvernement soit pertinente au regard des besoins des utilisateurs, il faut que sa nature et la manière dont elle est présentée permettent aux utilisateurs d'évaluer la reddition de comptes du gouvernement relativement à sa gestion des ressources publiques et de ses activités financières.
- .27 Les états financiers ne sont pas établis dans le but de fournir l'ensemble des informations dont les utilisateurs ont besoin aux fins de leurs prises de décisions ou de leur évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. Ces états constituent néanmoins une composante fondamentale des informations requises pour ces fins.
- .28 La pertinence de l'information est fonction de sa valeur prédictive, rétrospective, et redditionnelle et de la rapidité de sa publication.
- a) **Valeur prédictive et valeur rétrospective**
Toute information qui aide les utilisateurs à faire des prédictions portant sur les résultats financiers et les flux de trésorerie futurs du gouvernement a une valeur prédictive. Bien que l'information fournie dans les états financiers n'ait normalement pas un caractère prédictif en soi, elle peut être utile à l'établissement de prédictions. La valeur prédictive de l'état des résultats, par exemple, se trouve accrue lorsque les éléments anormaux sont présentés séparément. L'information qui permet de confirmer ou de corriger les prédictions antérieures a une valeur rétrospective. Il arrive souvent que l'information ait une valeur à la fois prédictive et rétrospective.
- b) **Valeur redditionnelle**
L'information qui permet aux utilisateurs d'évaluer la gestion des ressources confiées au gouvernement, notamment la façon dont ces ressources ont été utilisées et consommées pour assurer les services, possède une valeur redditionnelle. Il faut que les informations contenues dans les états financiers du gouvernement soient présentées de manière à contribuer au respect de l'obligation de rendre compte. Pour qu'ils aient une telle valeur, il faut que les états financiers reflètent convenablement les dimensions de la situation et de la performance financières qui sont caractéristiques de la nature particulière des

gouvernements. La valeur redditionnelle est renforcée si les états financiers indiquent les objectifs et les cibles qui ont été normalement déterminés selon une procédure officielle et si les résultats réels sont comparés à ces objectifs et cibles financiers. La valeur redditionnelle des informations présentées dans les états financiers est également renforcée s'il est possible de faire des liens entre ces informations et les informations relatives à la performance financière et non financière communiquées ailleurs dans les comptes publics, le rapport annuel ou tout autre rapport du gouvernement.

c) **Rapidité de publication**

Il faut que les informations soient communiquées en temps utile. Des états financiers publiés longtemps après la fin de l'exercice ne présentent qu'un intérêt historique. Pour que l'information soit utile aux plans décisionnel et redditionnel, il faut que le décideur ou la partie prenante puisse l'obtenir à un moment où elle est encore susceptible d'influencer leurs décisions. L'utilité de l'information pour la prise de décisions et l'évaluation de la reddition de comptes diminue avec le temps.

Fiabilité

- .29 Il faut que les informations soient fiables. Les informations inexactes, inappropriées et incomplètes, ainsi que celles qui sont partiales ou ne donnent pas une image fidèle de la réalité, entravent la compréhension, l'évaluation et la prise de décisions au lieu de les faciliter, et nuisent à la reddition de comptes aux parties prenantes par le truchement des états financiers. Les informations fiables possèdent les caractéristiques suivantes :

a) **Image fidèle**

L'image que donnent les états financiers est fidèle lorsque la présentation qu'on y trouve des opérations et des faits qui influent sur la marche du gouvernement concorde avec les opérations et faits réels sous-jacents. Ainsi, les opérations et les faits sont comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique ou autre. La substance des opérations et des faits ne correspond pas toujours à ce qu'elle paraît être si l'on s'en tient à leur forme juridique ou autre. Pour déterminer la substance d'une opération ou d'un fait, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris collectivement. La détermination de la substance d'une opération ou d'un fait est, dans chaque cas d'espèce, affaire de jugement professionnel.

b) **Information complète**

L'information est complète lorsqu'il ne manque aucune des données nécessaires pour donner une image fidèle. Pour que l'information soit complète, il faut fournir suffisamment d'informations au sujet des opérations, des circonstances ou des faits d'une ampleur, d'une nature ou d'une incidence telles que leur communication est nécessaire à la compréhension des finances du gouvernement. Dans l'évaluation du degré d'exhaustivité des informations fournies dans les états financiers, l'équilibre avantages / coûts mentionné au paragraphe SP 1000.22 et le compromis entre les diverses qualités de l'information décrit au paragraphe SP 1000.32 sont pris en considération. Pour être fiable, l'information doit être complète, du moins dans les limites de ce qui est important et possible, compte tenu des coûts. Le fait d'omettre une information peut entacher la neutralité de

l'information présentée si l'omission est importante et si elle vise à entraîner ou à empêcher un comportement particulier.

c) **Neutralité**

L'information est neutre lorsqu'elle est exempte de tout parti pris susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions qui seraient influencées par la façon dont l'information est mesurée ou présentée. La mesure d'éléments donnés est partielle lorsqu'elle a tendance à aboutir systématiquement à une surévaluation ou à une sous-évaluation de ces éléments. Le choix des principes comptables peut être partial lorsqu'il est fait dans la perspective des intérêts d'utilisateurs particuliers ou de la réalisation d'objectifs économiques ou politiques précis. Les états financiers qui ne contiennent pas toutes les informations nécessaires pour donner une image fidèle des opérations et des faits influant sur la marche de l'entité sont incomplets et risquent par conséquent de ne pas être neutres.

La notion de neutralité ne sous-entend pas l'absence de but ou d'influence exercée par la comptabilité sur le comportement humain. L'information comptable ne peut pas être exempte d'influence sur le comportement et elle ne devrait pas viser à l'être. Avant toute chose, c'est le fait de déterminer à l'avance un résultat souhaité, avec pour corollaire la sélection d'informations de manière à produire ce résultat, qui invalide la neutralité en comptabilité. Pour être neutre, il faut que l'information comptable donne l'image la plus fidèle possible des activités économiques, sans pour autant déformer cette image dans le but d'influer sur le comportement d'une façon précise.

d) **Prudence**

La formulation de jugements fondés sur la prudence dans des situations d'incertitude exerce sur la neutralité des états financiers une incidence qui est acceptable. Dans les situations d'incertitude, on procède à des estimations prudentes en vue d'éviter toute surévaluation des actifs, des revenus et des gains, ou, inversement, toute sous-évaluation des passifs, des charges et des pertes. Toutefois, le principe de prudence ne justifie pas que l'on sous-évalue à dessein les actifs et les revenus, ni que l'on surévalue à dessein les passifs et les charges.

e) **Vérifiabilité**

L'image que donnent les états financiers d'une opération ou d'un fait est vérifiable dans la mesure où des observateurs compétents et indépendants conviendraient qu'elle concorde avec l'opération ou le fait réel sous-jacent, avec un degré raisonnable de précision. La vérifiabilité concerne avant tout l'application correcte d'un mode de mesure et non le caractère approprié de celui-ci.

Comparabilité

- .30 La comparabilité est une caractéristique du rapport qui existe entre deux éléments d'information et non une caractéristique qui se rattache à un élément d'information en soi. Elle permet aux utilisateurs de relever les analogies et les différences entre les informations fournies dans deux jeux d'états financiers. L'uniformité dans l'application des principes est importante lorsqu'on établit un parallèle entre les états financiers de deux entités distinctes. La permanence des méthodes comptables est importante lorsqu'on

établit un parallèle entre les états financiers d'une même entité ayant trait à deux périodes différentes ou préparés à deux dates différentes. La permanence des méthodes comptables contribue à prévenir les méprises que pourrait causer l'application de méthodes comptables différentes au cours de périodes distinctes. Lorsqu'on juge approprié d'effectuer une modification de méthode comptable, il est nécessaire d'indiquer l'incidence de la modification pour maintenir la comparabilité des états financiers.

Compréhensibilité et présentation claire

- .31 Il faut que les informations soient compréhensibles et présentées clairement. L'avalanche de détails, les descriptions vagues ou excessivement techniques et les formules de présentation complexes sont sources de confusion et donnent lieu à des interprétations erronées. Les utilisateurs ont besoin d'informations présentées de façon claire et simple. Pour être utile, l'information contenue dans les états financiers doit être compréhensible pour les utilisateurs. Ceux-ci sont réputés avoir une bonne compréhension des activités économiques et de la comptabilité, ainsi que la volonté d'étudier l'information d'une façon raisonnablement diligente.

SP 1000.35 - .38 Définition d'un actif (actuellement en vigueur, en attente de l'adoption du chapitre SP 3210, Actifs)

- .35 **Les actifs** sont les ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.
- .36 Un actif a trois caractéristiques essentielles :
- a) il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
 - b) le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
 - c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage s'est déjà produit.
- .37 Un élément n'est pas un actif du gouvernement s'il lui manque une ou plusieurs des caractéristiques essentielles énumérées dans le paragraphe précédent. Par exemple, un élément ne constitue pas un actif du gouvernement dans l'une ou l'autre des situations suivantes :
- a) il ne représente pas un avantage économique futur;
 - b) il représente un avantage économique futur dont le gouvernement ne peut pas bénéficier;
 - c) il représente un avantage économique futur dont le gouvernement pourra éventuellement bénéficier, mais les faits ou les situations qui permettront au gouvernement d'avoir le contrôle de cet avantage ne se sont pas encore produits.
- .38 Pour qu'un actif soit un actif du gouvernement, il faut que le gouvernement contrôle l'avantage économique futur rattaché à l'actif, lui permettant ainsi de bénéficier

directement de l'actif et, de façon générale, de bloquer ou de contrôler l'accès des autres à cet avantage. Par exemple, les avantages qui découlent directement des programmes d'éducation et de soins de santé profitent aux personnes qui sont éduquées ou qui sont traitées et guéries, et sont contrôlés par ces personnes. En conséquence, les coûts de ces programmes, qui sont souvent appelés « investissements », ne peuvent donner lieu à la constitution d'actifs par le gouvernement.

SP 1000.52 - .56 CONSTATATION

- .52 La constatation est le fait d'inclure un élément dans les états financiers d'une entité. La constatation d'un élément consiste à inclure le montant en cause dans les totaux appropriés de l'un ou l'autre des états financiers et à décrire l'élément au moyen d'un libellé (par exemple, montants à recevoir, redevances ou subventions). Les éléments semblables peuvent être regroupés sous un même poste aux fins de leur présentation dans les états financiers.
- .53 La constatation s'entend de l'inclusion d'un élément dans un ou plusieurs états financiers particuliers et non de sa présentation dans les notes complémentaires. Ces notes ont pour objet soit de fournir des précisions sur des éléments constatés dans les états financiers, soit de fournir des informations au sujet d'éléments qui ne satisfont pas aux critères de constatation et qui, de ce fait, ne sont pas constatés dans les états financiers.
- .54 Les critères de constatation présentés ci-après donnent des indications générales relativement au moment où il convient de constater un élément dans les états financiers. La constatation ou la non-constatation d'un élément donné est une question qui requiert l'exercice du jugement professionnel pour déterminer si les circonstances propres à la situation en cause satisfont aux critères de constatation.
- .55 Les critères de constatation sont les suivants :
- a) il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant;
 - b) dans le cas d'un élément qui entraîne l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est prévu que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.
- .56 Il peut arriver qu'un élément qui répond à la définition d'une composante ne soit pas pour autant constaté dans les états financiers du fait qu'il n'est pas prévu que des avantages économiques futurs seront obtenus ou abandonnés, ou en raison de l'impossibilité de faire une estimation raisonnable du montant en cause. Il peut convenir de fournir, dans les notes complémentaires, des informations au sujet des éléments qui ne satisfont pas aux critères de constatation. Le terme « prévu » est utilisé dans son sens général usuel et qualifie ce à quoi il est raisonnable de s'attendre, ou ce qu'il est raisonnable d'envisager ou de croire sur la foi des éléments probants disponibles ou de la logique, mais qui n'est ni certain, ni éprouvé. Ce mot est employé dans les critères de constatation pour indiquer que les activités économiques se produisent dans un environnement caractérisé par l'incertitude. Il n'est pas employé pour traiter de la constatation des éléments qui ne

répondent pas à la définition de l'une des composantes des éléments financiers. Par voie de conséquence, la constatation ne serait pas appropriée sans l'existence d'une opération ou d'un événement économique qui donne lieu à un actif, un passif, un revenu ou une charge selon les définitions données dans le présent chapitre.

CHAPITRE SP 1100 objectifs des états financiers

PS 1100.19 - .32 Présentation de la situation financière (actuellement en vigueur, en attente de l'adoption du chapitre SP 3210, Actifs)

- .19 Les informations fournies dans les états financiers sont utilisées pour comprendre et évaluer la situation d'ensemble des finances du gouvernement à une date donnée. Ces informations facilitent également l'évaluation de la viabilité financière du gouvernement, des exigences futures en matière d'impôts et de revenus, et de la capacité du gouvernement de maintenir et d'accroître la quantité et la qualité de ses services.
- .20 **Deuxième objectif**
- Les états financiers doivent présenter des informations montrant la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice. Ces informations doivent faciliter l'évaluation :
- a) de la capacité du gouvernement de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses obligations contractuelles;
 - b) de la capacité du gouvernement de fournir des services dans l'avenir.
- .21 Les gouvernements fournissent des services publics et redistribuent la richesse pour une variété de fins sociales et économiques. Afin de pouvoir répondre à ces objectifs, il faut que les gouvernements disposent d'informations sur le coût des services et sur leur capacité de les offrir. La compréhension de la mesure dans laquelle la capacité du gouvernement de fournir des services dans l'avenir est « grevée » par suite des opérations et des faits passés constitue une information essentielle. Les gouvernements ont également besoin de connaître l'ampleur de l'ensemble des ressources économiques dont ils disposent pour fournir des services. L'évaluation combinée du montant des ressources financières nettes ou de la dette nette du gouvernement, d'une part, et du montant de ses ressources non financières, d'autre part, fournit une mesure des ressources économiques nettes constatées dont le gouvernement dispose à la date des états financiers pour fournir des services à l'avenir.
- .22 **Les ressources économiques** sont des moyens limités qui sont utiles pour exercer des activités économiques, telles que la consommation, la production et l'échange. Les ressources économiques du gouvernement sont constituées des ressources financières et des ressources non financières.
- .23 **Les ressources financières** comprennent les liquidités, les créances liquides, les placements et toutes les autres ressources du gouvernement qui ne sont pas destinées à être consommées dans le cours normal des activités et qui sont censées contribuer aux flux de trésorerie nets (par exemple les stocks détenus pour revente). Les actifs financiers

du gouvernement, définis au chapitre SP 1000, FONDLEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS, constituent ses ressources financières.

- .24 **Les ressources non financières** comprennent tous les biens immeubles ou durables (tels que les immobilisations corporelles), les droits sur des biens et des services (tels que les éléments payés d'avance) et les biens consommables (tels que les stocks de fournitures). Les ressources non financières comprennent également les éléments incorporels, les terres publiques et les ressources naturelles.
- .25 Certaines ressources non financières ne sont toutefois pas constatées comme des actifs dans les états financiers du gouvernement. C'est le cas par exemple des éléments incorporels, ainsi que des ressources naturelles et des terres publiques qui n'ont pas été achetées par le gouvernement. Les actifs non financiers du gouvernement, au sens donné dans le chapitre SP 1000, FONDLEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS, comprennent les ressources non financières constatées dans ses états financiers.
- .26 Du fait que les ressources non financières du gouvernement et celles que détient une entreprise ne sont pas de même nature, il faut exprimer la situation financière du gouvernement selon deux dimensions :
- a) les ressources financières nettes ou la dette nette du gouvernement;
 - b) les ressources non financières constatées par le gouvernement dans ses comptes, qui représentent le potentiel de service non expiré dont il dispose pour consommation dans l'avenir.
- .27 Dans le présent chapitre, l'expression « dette nette » sert à désigner le premier indicateur de la situation financière du gouvernement. L'actif net du gouvernement représente les ressources économiques nettes constatables par le gouvernement. Les deux dimensions de la situation financière du gouvernement sont combinées pour calculer le deuxième indicateur de la situation financière du gouvernement, appelé excédent ou déficit accumulé.
- .28 La dette nette correspond à la différence entre le passif et les actifs financiers du gouvernement. Cette différence a une incidence directe sur les besoins de revenus futurs du gouvernement et sur sa capacité de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses obligations contractuelles. La dette nette fournit une mesure des revenus qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. L'ampleur de la dette nette du gouvernement et sa capacité financière d'assurer le service de cette dette constituent un critère important pour évaluer la viabilité du gouvernement. Lorsque les actifs financiers d'un gouvernement excèdent son passif, cet indicateur de la situation financière du gouvernement est appelé « actifs financiers nets » et fournit une mesure des actifs financiers nets en main qui pourront être consacrés à des activités futures.
- .29 La dette nette du gouvernement constitue un indicateur important de sa situation financière qui met en relief la capacité financière du gouvernement d'offrir des services dans l'avenir. La dette nette a pour effet de « grever » la capacité du gouvernement d'utiliser des ressources financières et des revenus futurs pour fournir des services. Les actifs non financiers sont ajoutés à la dette nette pour calculer l'autre indicateur de la

situation financière du gouvernement — son excédent ou déficit accumulé. Les ressources non financières du gouvernement constituent un « potentiel de service payé d'avance ». La présentation des ressources non financières constatées par le gouvernement en tant qu'éléments de sa situation financière fournit l'information nécessaire pour une compréhension plus complète de la situation d'endettement du gouvernement, de sa situation financière et de ses besoins futurs pour assurer son fonctionnement.

- .30 La plupart des actifs non financiers du gouvernement sont par nature différents de ceux détenus par les entreprises. Les entreprises détiennent des immobilisations corporelles dans le but de générer des rentrées de fonds nettes futures pour fournir un rendement aux investisseurs et pour financer leur exploitation, leur croissance et le remboursement de leurs dettes. Si la valeur de réalisation nette d'un actif de l'entreprise est supérieure à la valeur actualisée des rentrées de fonds nettes futures que l'entreprise prévoit en tirer, l'actif est normalement vendu. Par contre, dans le cas des gouvernements, comme dans le cas des organismes sans but lucratif, la constatation et l'évaluation des immobilisations corporelles sont fondées sur leur potentiel de service, la plupart de ces actifs ne générant pas de rentrées de fonds nettes futures. En outre, ces actifs ne fournissent pas normalement de ressources pour que le gouvernement puisse s'acquitter de ses dettes, à moins d'être vendus auquel cas ils redeviennent des actifs financiers.
- .31 Les immobilisations corporelles et autres actifs non financiers du gouvernement sont des éléments de sa situation financière parce qu'ils fournissent des ressources que le gouvernement peut utiliser dans l'avenir pour atteindre ses objectifs. Le gouvernement peut utiliser ces actifs pour fournir des services. Les services que le gouvernement peut fournir du fait qu'il possède une immobilisation sont les avantages futurs que représente cette immobilisation. Leur prise en compte dans la détermination de la situation financière du gouvernement fournit une image plus complète des ressources économiques dont le gouvernement dispose et qu'il utilise.
- .32 Une distinction essentielle entre les actifs financiers et non financiers du gouvernement tient à la mesure dans laquelle le gouvernement a le choix d'en déterminer l'utilisation. Les actifs financiers peuvent servir à rembourser des dettes ou à fournir des services, alors que les actifs non financiers ne peuvent normalement être utilisés que pour la prestation de services. Comme bon nombre d'utilisateurs sont plus au fait de la nature des éléments présentés dans les états financiers des entreprises à but lucratif, il est essentiel que cette caractéristique fondamentale des actifs non financiers détenus par le gouvernement soit indiquée dans les états financiers.

CHAPITRE SP 1150 principes comptables généralement reconnus

SP 1150.04 - .12 SOURCES DES PCGR

- .04 Toute entité du secteur public doit appliquer chacune des sources premières des PCGR qui traite de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers des opérations ou des événements intervenus dans l'entité.

.05 Lorsque les sources premières des PCGR ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou que des indications additionnelles sont nécessaires pour appliquer une source première dans des circonstances particulières, le choix d'une méthode comptable appropriée requiert l'exercice du jugement professionnel. En pareils cas, l'entité du secteur public doit adopter des méthodes comptables et fournir des informations qui sont cohérentes avec :

- a) les sources premières des PCGR;
- b) l'application des concepts décrits dans le chapitre SP 1000, FONDEMENTS

CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS.

.06 Les sources premières des PCGR fournissent les règles de comptabilité et de présentation de l'information applicables aux états financiers ainsi que des explications et des indications sur la plupart des opérations et des événements qui interviennent dans une entité du secteur public. La direction est tenue d'avoir une bonne connaissance des sources premières des PCGR. De même, elle est tenue de prendre connaissance des changements dans les sources premières, car ce qui constitue les PCGR à un moment donné est appelé à évoluer et à s'adapter afin de refléter de nouvelles conditions économiques ou sociales.

.07 Il est impossible d'énoncer une règle d'application générale qui puisse convenir dans tous les cas. Par conséquent, il peut se présenter des situations dont ne traitent pas expressément les sources premières des PCGR. Il est nécessaire de se référer à d'autres sources dans les cas où les sources premières ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou si des indications additionnelles sont nécessaires pour l'application d'une source première à des circonstances particulières.

.08 Une entité du secteur public consulte des sources autres que les sources premières des PCGR pour faciliter le choix des méthodes comptables à adopter et des informations à fournir uniquement lorsque ces sources sont conformes aux dispositions du paragraphe SP 1150.05. L'entité du secteur public évalue la pertinence des sources aux fins du choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées en s'appuyant sur l'ensemble des critères suivants :

- a) le caractère spécifique de la source. Une source qui traite des circonstances propres à l'entité sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source qui oblige l'entité du secteur public à raisonner par analogie;
- b) l'autorité du diffuseur ou de l'auteur. Une source publiée par un normalisateur comptable dans son ressort territorial sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source publiée par d'autres auteurs dans le même ressort territorial;
- c) la pertinence actuelle de la source. La pertinence de certaines sources peut diminuer avec le temps;

- d) le processus d'élaboration de la source. Une source élaborée à la suite de consultations et de débats approfondis sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source élaborée sans une telle rigueur.
- .09 Le choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées requiert l'exercice du jugement professionnel. Pour l'exercice de ce jugement professionnel, l'entité du secteur public tient compte des sources premières des PCGR de même que des concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b). L'entité du secteur public se gardera de raisonner par analogie avec une source première de PCGR si cette source précise qu'elle s'applique uniquement aux circonstances particulières qui y sont décrites.
- .10 L'entité du secteur public considère toutes les sources de PCGR qu'elle consulte à la lumière des concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b), lequel décrit les concepts sous-jacents à l'élaboration et à l'utilisation des principes comptables dans les états financiers. Elle adopte des méthodes comptables qui sont cohérentes avec ces concepts. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public considère qu'une source est cohérente avec les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) lorsque les dispositions contenues dans cette source sont compatibles avec les caractéristiques qualitatives de l'information financière, les composantes des états financiers et les critères de constatation et de mesure auxquels renvoie l'alinéa.
- .11 Lors du choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées, les interprétations d'une source ne constituent pas une preuve que les critères prévus par le paragraphe SP 1150.05 sont respectés s'il est probable que ces interprétations seraient rejetées par la plupart des parties exerçant leur jugement professionnel, au motif qu'elles ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR.
- .12 Dans le cas où les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) entrent en conflit avec une source première de PCGR, les exigences de la source première l'emportent. Le Conseil s'inspire de ces concepts pour élaborer de nouvelles prises de position et revoir les prises de position existantes. Le nombre de cas de conflit entre les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) et les sources premières des PCGR diminuera donc avec le temps.

SP 1150.14 Sources premières des PCGR

- .14 Dans les chapitres du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public, les paragraphes en italique et ceux qui ne sont pas en italique ont la même autorité. Les paragraphes en italique exposent généralement les grands principes, tandis que les paragraphes non en italique expliquent généralement les principes ou leur application dans une situation particulière. En outre, les paragraphes non en italique peuvent comporter des indications sur les pratiques qui sont encouragées ou jugées souhaitables, mais non obligatoires. Pour se mettre en conformité avec les PCGR, il faut que l'entité du secteur public satisfasse aux dispositions des paragraphes qui ne sont pas en italique autant qu'aux principes. Lorsque des paragraphes qui ne sont pas en italique semblent pouvoir faire l'objet de plusieurs interprétations, l'entité du secteur public choisit le traitement qui est le plus cohérent avec les principes.

SP 1150.18 - .20 Autres sources

.18 Les paragraphes SP 1150.19 à .24 indiquent certaines des autres sources qu'une entité du secteur public peut juger utile de consulter pour le choix de méthodes comptables et d'informations à fournir qui soient conformes au paragraphe SP 1150.05.

.19 Les prises de position d'autres organismes autorisés à publier des normes comptables peuvent constituer des sources utiles à consulter. Par exemple, les prises de position en comptabilité publiées sous l'autorité du Conseil des normes comptables (CNC) du Canada, de l'International Accounting Standards Board (IASB), du Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB) des États-Unis, du Governmental Accounting Standards Board (GASB) des États-Unis ou du Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) constituent souvent des sources importantes à consulter sur des questions qui ne sont pas couvertes par les sources premières des PCGR ou pour faciliter l'application d'une source première dans des circonstances particulières.

.20 Lorsqu'une entité du secteur public décide de consulter l'une des sources décrites au paragraphe SP 1150.19, elle fait preuve de jugement professionnel et évalue la source en tenant compte de la façon dont le normalisateur exige que ses différentes prises de position soient appliquées, ainsi que du contexte des prises de position examinées. Lorsqu'un normalisateur comptable ne dispose pas d'un cadre conceptuel similaire aux concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b), il faut que l'entité du secteur public s'assure que la source choisie est cohérente avec ces concepts.

CHAPITRE SP 3060 partenariats

SP 3060.06 DÉFINITIONS

.06 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent chapitre :

Un partenariat est un accord contractuel² conclu entre un gouvernement et une ou des parties non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement³, et qui, sans constituer en soi un organisme public, possède toutes les caractéristiques suivantes :

- a) les partenaires collaborent à l'atteinte d'objectifs communs importants et clairement définis;
- b) les partenaires font un investissement financier dans le partenariat;
- c) les partenaires se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions relatives aux politiques financières et aux politiques d'exploitation du partenariat;
- d) les partenaires se partagent, sur une base équitable, les risques et les avantages significatifs rattachés aux activités du partenariat.

L'accord contractuel prévoit que les parties exercent un contrôle partagé sur le partenariat, sans égard aux différences en ce qui a trait à leur participation. Dans l'ensemble, il doit cependant exister un rapport équitable entre l'investissement financier du gouvernement dans le partenariat, l'étendue du contrôle que le gouvernement est en mesure d'exercer sur les activités du partenariat, et les risques et avantages que le partenariat entraîne pour le gouvernement. Les partenariats peuvent être établis selon l'une des structures suivantes :

activités sous contrôle partagé, actifs sous contrôle partagé ou organisations sous contrôle partagé.

Note 2. L'Annexe A [du chapitre SP 3060] contient un diagramme qui montre les différents types d'accords contractuels que les gouvernements peuvent conclure, dont les partenariats. [Le diagramme n'est pas présenté dans ce rapport]

Note 3. Dans le cas des accords en vertu desquels des salariés du gouvernement gèrent conjointement avec ce dernier un programme d'avantages sociaux (par exemple, un régime de retraite), ces salariés ne sont pas considérés comme une partie non comprise dans le périmètre comptable du gouvernement, aux fins de l'application de la définition du partenariat.

SP 3060.11 - .22 ÉLÉMENTS DÉFINITOIRES DU PARTENARIAT

Accord contractuel

- .11 Tous les partenariats ont une caractéristique fondamentale en commun, à savoir que deux partenaires ou plus sont liés par un accord contractuel prévoyant qu'ils exercent un contrôle partagé sur le partenariat. Le contrôle partagé est ce qui distingue la participation d'un gouvernement dans un partenariat des participations dans d'autres activités sur lesquelles le gouvernement peut exercer le contrôle (voir les chapitres SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, SP 2500, CONSOLIDATION — PRINCIPES FONDAMENTAUX, SP 2510, CONSOLIDATION — AUTRES ASPECTS, et SP 3041, PLACEMENTS DE PORTEFEUILLE).
- .12 Les activités qui ne font pas l'objet d'un accord contractuel en bonne et due forme mais qui répondent à la définition du partenariat énoncée au paragraphe SP 3060.06 sont en substance des partenariats aux fins du présent chapitre.
- .13 L'accord contractuel prévoit l'exercice d'un contrôle partagé sur le partenariat. Cette exigence assure qu'aucun partenaire n'est en mesure à lui seul d'exercer un contrôle unilatéral sur les activités du partenariat. L'accord précise quelles sont les décisions essentielles à la réalisation des objectifs du partenariat qui nécessitent l'assentiment de tous les partenaires et celles qui peuvent nécessiter l'assentiment d'une majorité déterminée de partenaires.
- .14 L'accord contractuel peut être constaté de diverses façons, par exemple par un contrat conclu entre les partenaires ou par les procès-verbaux des discussions entre ceux-ci. Dans certains cas, l'accord est incorporé dans la loi habilitante, les statuts ou autres règlements du partenariat. Quelle qu'en soit la forme, l'accord contractuel est généralement constaté par écrit et couvre des aspects tels que les suivants :
 - a) l'activité, la durée et les obligations d'information du partenariat;
 - b) la nomination des membres du conseil d'administration ou de l'instance dirigeante équivalente du partenariat, et les droits de vote des partenaires;
 - c) les investissements financiers des partenaires;

- d) le partage, entre les partenaires, de la production, des revenus, des charges, ou des excédents ou déficits du partenariat.
- .15 Dans certains cas, l'accord contractuel peut désigner un partenaire, ou encore un ou plusieurs tiers, comme gestionnaire ou exploitant du partenariat. Le gestionnaire ne contrôle pas le partenariat, et il n'exerce pas un contrôle partagé avec les partenaires du seul fait de son rôle de gestionnaire. Le gestionnaire agit plutôt dans le cadre des politiques financières et des politiques d'exploitation prescrites par les partenaires.
- .16 Le gouvernement peut intégrer des règlements dans tout accord contractuel qu'il conclut (par exemple en ce qui a trait au niveau de service ou au niveau d'entretien d'un bien qui peut lui être remis à la fin d'une période déterminée). Les gouvernements réglementent différentes activités dans le déroulement desquelles ils n'interviennent pas de façon continue. En soi, l'existence de règlements ne crée pas un contrôle partagé.

Objectifs communs importants et clairement définis

- .17 Les objectifs communs sont ceux que tous les partenaires partagent. Par exemple, un certain nombre de collectivités peuvent s'unir pour construire et exploiter une décharge contrôlée ou des installations récréatives. Les objectifs communs importants de ces collectivités sont de fournir un service et de partager les coûts et les revenus rattachés à l'exploitation des installations et, à cet égard, l'accord répond à la définition du partenariat.
- .18 Il se peut, par contre, qu'une collectivité engage une personne ou une organisation pour exploiter des installations récréatives contre rémunération. Les objectifs principaux de l'Administration sont de fournir un service et d'éviter des coûts, tandis que l'objectif principal de l'organisation chargée de la gestion consiste à tirer des produits du contrat de gestion des installations. Bien que les objectifs principaux de chacune des parties au contrat leur soient mutuellement profitables, ils ne sont pas communs aux deux parties et, par conséquent, l'accord ne répond pas à la définition du partenariat.

Investissement financier

- .19 L'investissement financier peut se faire sous forme d'actifs ou de prise en charge des coûts d'exploitation courants. L'investissement d'actifs financiers et d'immobilisations corporelles dans un partenariat est comptabilisé conformément aux paragraphes SP 3060.41 à .54. La valeur attribuée à la prise en charge des coûts d'exploitation courants du partenariat est celle qui est déterminée selon l'accord contractuel.

Contrôle partagé

- .20 Le contrôle partagé d'un partenariat implique que les partenaires prennent couramment des décisions relatives aux activités financières et aux activités d'exploitation du partenariat, selon les conditions stipulées dans l'accord contractuel; aucun des partenaires n'est en mesure d'exercer un contrôle unilatéral sur le partenariat. Lorsque le contrôle est partagé, les partenaires ont, relativement à l'accord, une relation ou un intérêt continu et actif qui n'est pas la relation ou l'intérêt d'investisseurs passifs ou des parties à une opération d'achat ou de vente. Il existe un contrôle partagé, par exemple,

lorsqu'un conseil mixte est mis sur pied afin de superviser la prestation des services de sécurité publique pour un certain nombre d'Administrations locales.

Risques et avantages partagés

- .21 Dans un partenariat, chaque partenaire assume une part des risques combinés et participe aux avantages rattachés aux objectifs communs du partenariat. Le partage des risques et avantages significatifs entre les partenaires doit en outre être équitable. Ainsi, il se peut que les partenaires exploitent une décharge contrôlée dans le cadre d'un partenariat afin de fournir un service à la collectivité sur la base d'un partage des coûts. En pareil cas, les partenaires partagent généralement les risques liés à l'exploitation et les risques environnementaux, ainsi que les revenus rattachés à l'exploitation de la décharge.
- .22 Le partage des risques et des avantages n'est pas considéré comme équitable lorsque, dans le cadre d'un accord, le gouvernement conserve la totalité du risque inhérent à la propriété d'un bien tout en consentant à une autre partie l'avantage de toucher des revenus provenant des redevances tirées de l'utilisation du bien. Le partage des risques et des avantages n'est pas équitable lorsque, par exemple, un gouvernement propriétaire d'une autoroute permet à une organisation du secteur privé de l'exploiter et d'en tirer des produits, en vertu de l'accord conclu et des dispositions législatives requises.

SP 3060.29 - .35 COMPTABILISATION DE LA PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT

Partenariats autres que des partenariats commerciaux

- .29 Le gouvernement doit constater dans ses états financiers sa participation dans des partenariats, autres que des partenariats commerciaux, selon la méthode de la consolidation proportionnelle.
- .30 Les gouvernements peuvent devenir partie à des partenariats qui sont semblables à des services de l'Administration publique⁵ (SAP) sauf en ce qui a trait à l'étendue du contrôle gouvernemental : le gouvernement partage avec ses partenaires le contrôle exercé sur le partenariat, alors qu'il contrôle le SAP. Les SAP sont des organismes publics qui exercent des activités qui contribuent directement à l'exercice du pouvoir exécutif du gouvernement et sont consolidés dans les états financiers du gouvernement conformément au chapitre SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT. Les partenariats qui exercent des activités semblables à celles des SAP sont comptabilisés selon la méthode de la consolidation proportionnelle.

Note 5. Les unités gouvernementales sont définies dans le chapitre SP 2500 – Consolidation – Principes fondamentaux

- .31 La consolidation proportionnelle des partenariats fournit aux utilisateurs des états financiers le même genre d'informations sur la situation financière et les résultats des activités du gouvernement que celles qui seraient disponibles si le gouvernement gérait les ressources et les activités par l'intermédiaire d'un SAP. La consolidation

proportionnelle reflète également le niveau des activités du gouvernement (par exemple, les coûts et les revenus) dans l'état des résultats, les ressources financières dont il dispose et les risques auxquels il s'expose en raison de ces activités.

Partenariats commerciaux

- .32 Les partenariats commerciaux doivent être comptabilisés selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, sur la base de la part du gouvernement dans le partenariat commercial.
- .33 Les gouvernements peuvent devenir partie à des partenariats commerciaux qui sont semblables à des entreprises publiques⁶ sauf en ce qui a trait à l'étendue du contrôle gouvernemental. Ces partenariats commerciaux peuvent en outre exercer des activités semblables à celles des entreprises publiques. Les partenariats commerciaux diffèrent des autres partenariats en ce qui concerne leurs relations avec le gouvernement, leurs objectifs et leurs activités. Les partenariats commerciaux représentent un actif financier pour le gouvernement et, compte tenu de leur autonomie, de leur orientation commerciale et de leur autosuffisance financière⁷, la comptabilisation à la valeur de consolidation est appropriée dans leur cas. Comme il est prévu au chapitre SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, dans le cas des entreprises publiques, la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation est celle qui s'avère la plus appropriée pour les partenariats commerciaux.

Note 6. Le chapitre PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, paragraphe [SP 1300.28](#), contient une définition d'entreprise publique.

Note 7. Le chapitre PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, paragraphe [SP 1300.31](#), décrit les facteurs servant à déterminer l'autonomie financière d'une entreprise publique. Ces facteurs seraient pris en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer l'autonomie financière des parties aux partenariats commerciaux.

- .34 La comptabilisation des partenariats commerciaux selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation permet d'éviter de confondre, ligne par ligne, les budgets et les résultats de ces partenariats commerciaux avec ceux des activités gouvernementales qui visent des objectifs différents. Elle permet également d'éviter que la part du gouvernement dans la dette brute des partenariats commerciaux ne soit combinée avec la dette brute des autres organismes publics, les partenariats commerciaux étant censés rembourser leurs dettes au moyen de leurs propres revenus.
- .35 La méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, conjuguée à la présentation d'informations financières condensées, permet de donner aux utilisateurs des états financiers un compte rendu global et informatif de la nature et de l'étendue des opérations et ressources financières des partenariats commerciaux. Elle permet de mesurer l'incidence que les partenariats commerciaux peuvent avoir sur la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses dettes et de financer les activités futures.

CHAPITRE SP 3210 – Actifs (s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2017; l'application antérieure est autorisée)

SP 3210.03 - .05 ACTIFS

.03 **Les actifs** sont les ressources économiques sur lesquelles l'entité du secteur public exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.

.04 Un actif a trois caractéristiques essentielles :

- a) il représente des avantages futurs en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens ou de services, générer des rentrées de trésorerie futures ou réduire les sorties de trésorerie;
- b) l'entité du secteur public est en mesure de contrôler la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs;
- c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a l'entité du secteur public s'est déjà produit.

.05 Les ressources économiques qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des actifs ne constituent pas des actifs.

SP 3210.06 - .10 Ressources économiques

.06 Les ressources économiques représentent une valeur parce qu'elles permettent à l'entité d'atteindre ses objectifs, comme la fourniture de biens et services publics, la redistribution de la richesse, la génération de rentrées de trésorerie ou la réduction des sorties de trésorerie.

.07 De plus, une ressource économique ne peut représenter une valeur que s'il y a restriction quant à sa disponibilité. Par exemple, l'air que nous respirons ne peut, en règle générale, être considéré comme une ressource économique, à moins que son accès ne soit restreint.

.08 Les ressources économiques peuvent découler, entre autres :

- a) de contrats ou d'accords (par exemple, des créances et des contrats de location);
- b) de dispositions législatives adoptées par un autre gouvernement (par exemple, des transferts à recevoir);
- c) de dispositions législatives adoptées par le gouvernement lui-même (par exemple, des taxes ou impôts, des amendes et des pénalités);
- d) d'apports volontaires (par exemple, des dons);
- e) de la construction et du développement (par exemple, des routes).

- .09 Les ressources économiques peuvent être :
- a) de nature financière (par exemple, de la trésorerie, des créances et des placements);
 - b) de nature non financière (par exemple, des immobilisations corporelles, des éléments payés d'avance et des stocks de fournitures).
- .10 Faute de ressource économique, aucun avantage économique futur ne peut être obtenu. Par exemple, un camion d'incendie (la ressource économique) doit exister avant de pouvoir être utilisé pour la prestation de services d'extinction des incendies (les avantages économiques futurs).

SP 3210.11 - .15 Avantages économiques futurs

- .11 L'essence d'un actif réside dans l'avantage économique futur qu'il représente. Les actifs représentent des avantages économiques futurs qui permettent aux entités du secteur public d'atteindre leurs objectifs. L'avantage économique futur que représente un actif réside dans la capacité de cet actif, seul ou avec d'autres actifs, de contribuer à la fourniture de biens ou de services, de générer des rentrées de trésorerie futures ou de réduire les sorties de trésorerie.
- .12 Souvent, le public est le bénéficiaire des biens et des services fournis par l'entité du secteur public. Par exemple, des actifs comme des camions d'incendie servent à fournir des services d'extinction des incendies au public. Les hôpitaux et l'équipement médical servent à fournir des services de soins de santé. Les parcs, les écoles et les bibliothèques fournissent au public des possibilités en matière de loisirs, d'éducation et de recherche. Les usines de traitement des eaux fournissent des biens, comme l'eau potable. Ces actifs profitent aux entités du secteur public en ce sens qu'ils les aident à atteindre leur objectif premier, soit la fourniture de biens et de services. Ces avantages diffèrent de ceux que reçoit le public.
- .13 Les avantages économiques futurs que représente un actif peuvent également consister dans la génération de rentrées de trésorerie futures. Les rentrées de trésorerie profitent à l'entité du secteur public, car la trésorerie peut être utilisée pour acheter ou fournir des biens et des services, redistribuer la richesse ou régler des passifs. Les avantages revêtant la forme de rentrées de trésorerie se rattachent à des ressources telles que les prêts, les stocks destinés à la revente et les placements de portefeuille. En outre, certaines ressources du secteur public génèrent des rentrées de trésorerie du fait des redevances qui leur sont associées.
- .14 Les avantages économiques futurs peuvent également prendre la forme d'une capacité de réduire les sorties de trésorerie. Par exemple, ce peut être le cas lorsque l'amélioration d'une immobilisation corporelle permet de réduire les coûts de production des biens et des services.
- .15 On associe souvent engagement de coûts et génération d'actifs. Toutefois, ce ne sont pas tous les coûts qui donnent lieu à un avantage économique futur. Par exemple, les

coûts engagés pour maintenir la capacité de service actuelle d'un actif ne procurent pas d'avantage économique futur. De plus, une entité du secteur public peut obtenir un actif sans engager de coûts. Par exemple, un élément qui lui a été donné peut lui procurer un avantage économique futur et, par conséquent, répondre à la définition d'un actif.

SP 3210.16 - .21 Contrôle

- .16 Une entité du secteur public contrôle la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs qui s'y rattachent lorsqu'elle :
 - a) peut tirer des avantages de la ressource économique dans sa capacité de fournir des biens et des services, de générer des rentrées de trésorerie futures ou de réduire les sorties de trésorerie;
 - b) peut bloquer ou contrôler l'accès des autres à ces avantages;
 - c) est exposée aux risques associés à la ressource économique.
- .17 L'entité qui contrôle une ressource économique a la capacité d'en tirer des avantages. Par exemple, le bénéficiaire d'un transfert tire des avantages du transfert dans la mesure où il peut l'utiliser pour fournir des biens ou des services.
- .18 L'entité qui contrôle une ressource économique a la capacité de bloquer ou de contrôler l'accès des autres aux avantages économiques futurs associés à cette ressource économique. Par exemple, l'entité qui contrôle un autobus a la capacité de bloquer ou de contrôler l'accès des autres aux services de transport connexes.
- .19 L'entité qui contrôle une ressource économique est exposée aux risques qui y sont associés. Par exemple, l'entité peut détenir un placement dont la valeur peut diminuer et donner lieu à une perte.
- .20 Certaines ressources économiques font l'objet d'affectations d'origine externe, soit des obligations d'utiliser des ressources à des fins déterminées. Ainsi, les propres actifs de l'entité du secteur public peuvent être soumis à de telles affectations, comme c'est le cas de certains placements des fonds d'amortissement. Ces affectations n'excluent pas la possibilité que l'entité du secteur public contrôle la ressource économique.
- .21 Bien que le contrôle puisse être envisagé comme s'appliquant à un actif pris dans son ensemble, le concept peut aussi s'appliquer aux droits individuels associés à l'actif. Par exemple, un bien loué particulier représente différents avantages économiques pouvant, d'une part, conférer au preneur le droit d'utiliser le bien et, d'autre part, conférer au bailleur le droit de recevoir des loyers et la valeur résiduelle. Les deux parties peuvent donc détenir des actifs correspondant à leurs droits respectifs.

CHAPITRE SP 3320 – Actifs éventuels [s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2017; l'application antérieure est autorisée]

SP 3320.03 DÉFINITION

- .03 Les actifs éventuels sont des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. À terme, l'incertitude sera dénouée lorsqu'un ou plusieurs événements futurs qui échappent en partie au contrôle de l'entité du secteur public se produiront ou ne se produiront pas. Le dénouement de l'incertitude confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif.

SP 3320.04 - .07 CARACTÉRISTIQUES DES ACTIFS ÉVENTUELS

- .04 Les actifs éventuels se distinguent des actifs par l'incertitude qui les caractérise quant à l'existence d'un actif à la date des états financiers.
- .05 Les actifs éventuels résultent généralement d'événements non planifiés ou imprévus qui donnent lieu à une situation dont le dénouement est incertain. Le dénouement de la situation après la date des états financiers confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif.
- .06 Les actifs éventuels présentent deux caractéristiques fondamentales :
- a) l'existence d'une situation incertaine qui demeure irrésolue à la date des états financiers;
 - b) la survenance prévue d'un événement futur qui dénouera l'incertitude quant à l'existence d'un actif.
- .07 Le simple fait de s'appuyer sur un montant estimatif (incertitude relative à la mesure) n'entraîne pas forcément le genre d'incertitude qui caractérise un actif éventuel. Par exemple, bien qu'il puisse y avoir une incertitude relative à la mesure des impôts à recevoir, l'existence de l'actif ne fait aucun doute. L'incertitude ne porte que sur le montant en cause.

Situation incertaine

- .08 L'existence d'un actif éventuel suppose habituellement l'existence d'un événement non planifié ou imprévu entraînant une situation incertaine qui indique que l'entité du secteur public peut avoir un actif. Par exemple, prenons le cas où une entité du secteur public a subi une perte imprévue et qu'il existe des indications suffisantes laissant entrevoir une reprise potentielle. Le potentiel de reprise constitue alors la situation incertaine donnant lieu à un actif potentiel. L'actif est potentiel en raison de l'incertitude entourant la reprise; seul un événement futur permettra de confirmer ou d'infirmer l'existence de cet actif pour l'entité.
- .09 L'adoption, après la date des états financiers, d'une loi dont l'application est rétroactive ne peut créer une situation incertaine à la date des états financiers. En outre, il peut arriver que des élus ou des fonctionnaires de l'entité du secteur public annoncent les intentions de l'entité après la date des états financiers, mais avant leur achèvement. Faute d'une situation incertaine à la date des états financiers, il n'y a pas d'actif éventuel. Il peut cependant y avoir un événement postérieur à la date des états financiers.

Événement futur déterminant

- .10 L'existence d'un actif éventuel suppose également la survenance prévue d'un événement futur déterminant qui dénouera l'incertitude. L'événement futur déterminant dont la survenance est prévue fournit des renseignements additionnels sur l'existence d'un actif pour l'entité du secteur public à la date des états financiers. L'événement futur déterminant ne crée pas un actif — il ne fait qu'en confirmer ou infirmer l'existence à la date des états financiers.
- .11 L'entité du secteur public n'est pas en mesure de contrôler totalement l'événement futur déterminant. Par exemple, lorsqu'elle est engagée dans une poursuite, l'événement futur déterminant (le règlement de la poursuite) échappe à son contrôle.

CHAPITRE SP 3250 avantages de retraite

SP 3250.17 composantes du passif au titre des avantages de retraite

- .017 Les composantes du passif au titre des avantages de retraite sont les suivantes :
 - a) l'obligation au titre des prestations constituées, compte tenu de l'incidence des modifications, des règlements ou des compressions de régimes;
 - b) les actifs du régime, s'il en existe;
 - c) les gains ou les pertes actuariels non amortis.

SP 3250.50 - .59 Plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées

- .050 Le gouvernement doit présenter l'actif au titre des prestations constituées, après déduction de toute provision pour moins-value, dans son état de la situation financière. Lorsqu'un régime à prestations déterminées donne lieu à un actif au titre des prestations constituées, le gouvernement doit constater une provision pour moins-value correspondant à l'excédent de la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées sur l'avantage futur escompté. Toute variation du montant de la provision pour moins-value doit être constatée dans l'état des résultats de l'exercice au cours duquel la variation se produit.
- .051 Sur le plan comptable, il se peut qu'un gouvernement ayant un régime à prestations déterminées constate un actif au titre des prestations constituées. Cette situation se produit lorsque le montant total des cotisations versées par le gouvernement, compte tenu des intérêts gagnés sur celles-ci, excède les charges au titre des avantages de retraite constatées depuis la mise en place du régime. Les cotisations versées reflètent les objectifs de capitalisation du régime. La charge au titre des avantages de retraite reflète les objectifs comptables et elle est susceptible de différer pour de nombreuses raisons, dont le fait que les gains et pertes actuariels sont reportés et amortis sur les exercices futurs.

- .052 Le gouvernement peut tirer avantage d'un actif au titre des prestations constituées soit en retirant des actifs excédentaires, soit en cessant de verser des cotisations, ou en recevant un remboursement de cotisations. La valeur de l'actif au titre des prestations constituées peut se trouver réduite lorsqu'il existe un excédent du régime dont le gouvernement n'est pas en mesure de tirer pleinement avantage. Par exemple, il peut y avoir un moratoire sur le retrait des excédents des régimes de retraite ou il peut exister des incertitudes juridiques quant au droit du gouvernement de se servir d'un excédent du régime.
- .053 Pour déterminer dans quelle mesure la valeur d'un actif au titre des prestations constituées a été réduite, le gouvernement détermine en premier lieu la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées. La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées correspond à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée des pertes actuarielles nettes non amorties (fondée sur une méthode axée sur la valeur de marché des actifs).
- .054 La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées est par la suite comparée à l'avantage futur escompté. Lorsque l'avantage futur escompté excède la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées, cet actif n'a pas subi de baisse de valeur et, par conséquent, aucune provision pour moins-value n'est requise. Le diagramme figurant dans l'Annexe A du présent chapitre vise à présenter les interrelations entre les différentes expressions qui y sont définies.
- .055 La norme énoncée au paragraphe SP 3250.050 a pour objectif de limiter la valeur de l'actif au titre des prestations constituées du gouvernement au montant que le gouvernement pourra réaliser dans le futur. L'avantage futur escompté est un montant calculé représentant les avantages que le gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime. L'avantage futur escompté comprend tout excédent susceptible d'être retiré ou toute réduction des cotisations futures.
- .056 Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :
- a) la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
 - b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.
- .057 Les prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs sont déterminées d'une manière compatible avec celle qui est utilisée pour déterminer l'obligation au titre des prestations constituées. Ces montants estimatifs au titre des prestations à constituer annuellement pour services rendus, diminués des cotisations versées par les salariés et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un

excédent, sont ensuite ramenés à leur valeur actualisée. Le taux d'intérêt utilisé aux fins du calcul de cette valeur actualisée est égal au rendement prévu des actifs du régime utilisé pour déterminer la charge de l'exercice au titre des avantages de retraite.

- .058 Lorsque le régime paie des frais de gestion qui entrent dans le calcul des cotisations d'exercice, l'estimation la plus probable concernant les frais de gestion futurs est prise en compte dans la détermination du montant estimatif des prestations à constituer. Lorsque les frais de gestion sont payés par le régime mais qu'ils ne sont pas pris en compte dans le calcul des cotisations d'exercice, le taux de rendement des actifs du régime est ajusté pour tenir compte de la déduction des frais de gestion.
- .059 L'un des facteurs clés à prendre en considération pour déterminer l'avantage futur escompté que représente pour le gouvernement l'existence d'un excédent dans un régime à prestations déterminées est la capacité du gouvernement de retirer des actifs du régime. L'avantage futur escompté est constitué des montants sur lesquels le gouvernement possède un droit exécutoire de retrait. Ce montant ne comprend pas l'excédent du régime dont le retrait est permis, mais que le gouvernement a actuellement l'obligation, ou l'intention, de partager avec les salariés. Le gouvernement ne peut prévoir, sur la base d'un précédent ou pour d'autres raisons, qu'il obtiendra le droit exécutoire de retirer une partie de l'excédent du régime à laquelle il n'a pas droit actuellement. En conséquence, lorsque le retrait d'un excédent du régime exige l'accord des salariés ou l'approbation d'une autorité de réglementation compétente ou d'un tribunal, le gouvernement exclut tout montant faisant l'objet d'une telle restriction de son calcul de l'avantage futur escompté jusqu'à l'obtention d'une telle approbation. Un changement dans la répartition de l'excédent entre le gouvernement et ses salariés n'est pris en compte dans le calcul de l'avantage futur escompté que lorsque le changement a fait l'objet d'un accord et a été approuvé par les autorités de réglementation compétentes.

SP 3250.79 - .82 Régimes conjoints à prestations déterminées

- .079 Il se peut que les gouvernements participent de façon conjointe à des régimes à prestations déterminées dans le cadre desquels les risques et les avantages sont partagés entre le gouvernement et les participants du régime, représentés par un ou plusieurs parraineurs. Les régimes conjoints à prestations déterminées sont régis par un accord contractuel passé entre les parraineurs prévoyant que ces derniers exercent un contrôle partagé sur le régime. Un conseil d'administration est habituellement mis sur pied, dont les membres sont choisis en proportion égale par les coparraineurs, qui s'entendent également sur la nomination d'un président.
- .080 Le gouvernement tient compte des caractéristiques du régime pour déterminer s'il répond à la définition du régime conjoint à prestations déterminées. Dans le cadre d'un tel régime, le gouvernement et les participants du régime se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime. Les parraineurs se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions touchant la gestion du régime et la détermination du niveau des prestations et des cotisations, selon les conditions stipulées dans l'accord contractuel. Les

parraineurs se partagent, sur une base équitable, les risques significatifs associés au régime. Le partage des risques n'est pas considéré comme équitable lorsque, dans le cadre d'un accord, le gouvernement et les coparraineurs se partagent de façon égale la capitalisation du régime, mais que le gouvernement conserve la totalité du risque inhérent à l'obligation au titre des prestations constituées. Si le gouvernement conserve le risque résiduel, il est peu probable que le régime réponde à la définition du régime conjoint à prestations déterminées.

- .081 Lorsque le gouvernement participe à un régime conjoint à prestations déterminées, le risque assumé par le gouvernement est limité à sa partie du régime. Le gouvernement doit comptabiliser sa partie du régime conformément aux normes applicables aux régimes à prestations déterminées.
- .082 Il se peut que le gouvernement convertisse un régime d'avantages de retraite existant à prestations déterminées, dont il est le seul responsable, en régime conjoint à prestations déterminées dans le cadre duquel les risques et les avantages sont partagés. Lors de la conversion en régime conjoint, le gouvernement détermine si des problèmes comptables particuliers sont soulevés du fait de la conversion, notamment si le régime précédent a fait l'objet d'un règlement total ou partiel ou d'une compression totale ou partielle. Pour évaluer ces questions, le gouvernement tient compte de ses circonstances propres et des conditions dont est assorti le régime conjoint à prestations déterminées.

SP 3250 – GLOSSAIRE (définitions choisies)

Actif au titre des prestations constituées (accrued benefit asset) : montant de tout actif constaté par le gouvernement dans son état de la situation financière à l'égard des avantages de retraite accordés aux salariés, avant déduction de toute provision pour moins-value qu'il pourrait être nécessaire de constituer. Ce montant est égal à la valeur cumulée des cotisations versées, diminuée de la somme des charges au titre des prestations constituées de l'exercice considéré et des exercices antérieurs (compte non tenu de toute variation de la provision pour moins-value).

Obligation au titre des prestations constituées (accrued benefit obligation) : valeur des avantages de retraite correspondant aux services rendus par les salariés actuels et les anciens salariés jusqu'à la date des états financiers.

Gains actuariels et pertes actuarielles (actuarial gains and losses) : variations de la valeur de l'obligation au titre des prestations constituées et des actifs du régime qui sont causées par les facteurs suivants :

- a) écarts entre les résultats réels et les prévisions établies;
- b) modifications d'hypothèses actuarielles.

Évaluation actuarielle aux fins de la comptabilité (actuarial valuation for accounting purposes) : évaluation de la situation financière d'un régime consistant à évaluer les actifs du régime et à calculer la valeur actuarielle des prestations à verser en vertu du régime.

L'évaluation fournit les informations nécessaires pour la détermination du passif au titre des avantages de retraite et des charges connexes conformément au présent chapitre.

Évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation (actuarial valuation for funding purposes) : évaluation de la situation financière d'un régime d'avantages consistant à déterminer la valeur des actifs détenus en vue du règlement du passif au titre des avantages et à estimer la valeur actuarielle des prestations à verser en vertu du régime. L'évaluation actuarielle permet d'établir le montant des cotisations futures à payer, ainsi que les gains réalisés ou les pertes subies depuis la dernière évaluation.

Valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées (adjusted benefit asset) : montant égal à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée, le cas échéant, de l'excédent des pertes actuarielles non amorties sur les gains actuariels non amortis.

Avantage futur escompté (expected future benefit) : montant calculé représentant les avantages que le gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime. L'avantage futur escompté comprend tout excédent susceptible d'être retiré ou toute réduction des cotisations futures. Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :

- a) la valeur actualisée des prestations que l'entité prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.

Régime conjoint à prestations déterminées (joint defined benefit plan) : accord contractuel, conclu entre un gouvernement et un ou plusieurs autres parraineurs représentant les participants du régime, qui possède toutes les caractéristiques suivantes :

- a) les parraineurs collaborent à l'atteinte de l'objectif commun important et clairement défini qui consiste à fournir des avantages de retraite en contrepartie des services rendus par les salariés;
- b) le gouvernement et les salariés, ces derniers étant représentés par le parraineur autre que le gouvernement, se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime;
- c) les parraineurs se partagent de façon continue le contrôle des décisions touchant la gestion du régime d'avantages de retraite et la détermination du niveau des prestations et des cotisations;
- d) les risques significatifs associés au régime d'avantages de retraite sont partagés, sur une base équitable, entre le gouvernement et les salariés, ces derniers étant représentés par le parraineur autre que le gouvernement.

L'accord contractuel prévoit que les parraineurs exercent un contrôle partagé sur le régime d'avantages de retraite et permet d'assurer qu'aucun des parraineurs n'est en mesure

d'exercer un contrôle unilatéral sur le régime. Néanmoins, il doit y avoir, dans l'ensemble, une relation équitable entre la capitalisation du régime d'avantages de retraite assurée par le gouvernement, le degré de contrôle qu'il est en mesure d'exercer sur le régime et sa part des risques et avantages associés au régime.

Régime interemployeurs (multiemployer plan) : régime à prestations déterminées auquel cotisent plusieurs gouvernements ou organismes publics, habituellement en vertu d'une loi ou d'une ou plusieurs conventions collectives. Un tel régime se caractérise principalement par le fait que les actifs apportés par une entité participante ne sont pas portés à un compte distinct ni affectés au paiement des prestations aux salariés de cette entité et, de ce fait, ces actifs peuvent servir à verser des prestations à des salariés d'autres entités participantes.

Actifs du régime (plan assets) : actifs qui sont séparés et affectés au versement des prestations de retraite aux salariés, dans le cas où les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) les actifs de l'entité distincte ne peuvent servir qu'au règlement des prestations constituées afférentes aux avantages de retraite, ne peuvent être touchés par les créanciers du gouvernement, et ne peuvent être retournés au gouvernement ou peuvent lui être retournés pourvu que les actifs résiduels de la fiducie demeurent suffisants pour régler les obligations découlant du régime;
- b) le gouvernement n'est pas tenu de verser directement les prestations de retraite connexes aux salariés si les actifs du régime suffisent à cette fin.

Aux fins du présent chapitre, les actifs du régime ne comprennent pas les sommes détenues par le gouvernement qui n'ont pas encore été versées à la fiducie ou à une autre entité juridique.

Passif au titre des avantages de retraite (retirement benefit liability) : montant de tout passif constaté dans l'état de la situation financière du gouvernement à l'égard des avantages de retraite. Il correspond au total des charges d'avantages de retraite de l'exercice considéré et des exercices antérieurs, diminué des cotisations cumulées versées par le gouvernement.

Executive Summary final.docx

Executive Summary

Introduction

The Panel was appointed to provide advice and recommendations to the Ontario government on the application of public sector accounting standards to Ontario's jointly sponsored pension plans. The need for this advice arose as a result of a difference of professional opinion between the government's professional accounting staff and the Office of the Auditor General (OAG).

The Panel has specifically considered whether the government should include an asset in its financial statements representing its share of the surplus in two pension plans – Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP) and Ontario Public Sector Employees' Union Pension Plan (OPSEUPP). This is an important question because including or excluding the asset affects the picture the Public Accounts provide of the government's financial position at the year end and how it has managed its resources over the year (the annual surplus or deficit).

The Panel received and reviewed background information, including the governing documents of the plans and related agreements. It received analyses from both the government and the OAG, setting out their respective understanding of the facts and their conclusions. The Panel met with both the government's professional accounting staff and the Auditor General and her Public Accounts staff responsible for the pension issue to ensure we fully understood their thinking. The Panel then performed its own independent analysis of the documents and of the legal, actuarial and accounting issues using the expertise and experience of its members related to those issues.

The full report sets out in detail the Panel's analysis and the reasons for its conclusions. This summary gives the overall conclusions and the main considerations that influenced the Panel's thinking.

Panel conclusions and considerations

Both OTPP and OPSEUPP are jointly sponsored defined benefit plans. In these plans, the risks and rewards are shared between an Employee Sponsor – in these cases, the Ontario Teachers Federation or OPSEU – and an Employer Sponsor – the government. In accordance with the terms of the Plans, the Sponsors must agree on all decisions about the important features of the plan, including valuation assumptions, how shortfalls (deficits) are to be made up and how the benefits of overfunding (surpluses) are to be shared.

The Panel's analysis concludes that an asset exists for the government in both OTPP and OPSEUPP because:

- the accounting surplus in the plan has a future economic benefit – the surpluses in the plans can be used by reducing the contributions the government is

required to make to the plans, freeing cash that would otherwise be required to make contributions to be used for other purposes.

- the government controls access to that accounting surplus – the government shares control of the surplus with the Employee Sponsors. In OTPP, the Sponsors must agree on how the surplus will be used. If they don't agree, the process to be followed to reach a decision is set out in the plan. The only condition is that the surplus must be shared “equitably,” or fairly. Historically, surpluses have been shared approximately 50/50 over time, though not necessarily in each period. In OPSEUPP, funding surpluses are allocated 50/50, and each sponsor is free to use its allocation for benefit improvements or contribution reductions as it sees fit. This indicates 50/50 sharing of surpluses is the principle.
- the accounting surplus exists as the result of past transactions and events – service rendered by the employees, contributions made by both the employees and employer, and investment earnings.

The public sector pension accounting standard notes that the sponsors could benefit from a surplus by taking assets out of the Plans as well as by reducing their contributions. The standard includes several specific conditions for a sponsor to recognize an asset based on withdrawal. The Panel concluded that these conditions are not relevant to assessing the ability of a sponsor to reduce contributions because:

- The legal requirements for taking assets out of a plan and those for reducing contributions are very different. Removing assets requires permission to do so in the terms of the plan, agreement with plan members or approval of the joint sponsor, as well as approval of the Financial Services Commission of Ontario. In contrast, the joint plan sponsors are free to decide on their own level of required contributions as long as they comply with the terms of the plan and with the Pension Benefits Act. All that is required is for the joint sponsors to agree. No external approvals are needed. The Panel concluded that the accounting answer should reflect the significant differences between the legal regimes that apply to contribution reductions and asset withdrawals.
- In the case, of OPSEUPP, the terms of the plan explicitly prohibit asset withdrawals. However, they also explicitly provide that contribution reductions are not asset withdrawals. The terms of the OTPP are not as explicit when it comes to asset withdrawals. However, the Sponsors have agreed on a policy to guide the use of surpluses in the plan – once previous reductions in pension benefits have been restored, the next priority is to reduce contributions for both members and the government. Thus, the government does not currently have an intention or ability to benefit by taking assets out of the Plans.

The Panel also concluded there is no accounting standards requirement for any agreement to be in place specifying when and by how much contributions will be

reduced for the government to record an asset beyond the agreements already in place (i.e., legislation and the various plan documents). The public sector accounting standards are clear that the benefits from the surplus need only be expected. In these cases, benefits can reasonably be expected based on the law, the terms of the Plans and the policies and past actions of the joint Sponsors in fulfilling their responsibilities to act fairly. Given all the uncertainties and estimates required in accounting for pensions, virtually nothing can be considered certain.

Because of those estimation uncertainties, like accounting for all other assets, the public sector pension accounting standard requires the government to consider whether the benefits it expects will be enough to recover the entire amount of the surplus asset. The standard provides specific guidance on how to measure the expected benefit of the asset based on reduced contributions. No contribution requirements are fixed because they must be renegotiated regularly. Following the guidance in the standard shows that the government will be able to benefit by the entire amount of the asset.

Stepping back

It is reasonable to expect that the plan Sponsors will be able to benefit from lower contribution levels in the future, if the plans have surplus assets. While the government (or teachers/OPSEU members) may not expect to receive refund cheques, it is reasonable for them to expect that fewer contributions will need to be made if there are surplus assets in the plans. On the other hand, all parties would expect that benefits will be reduced or additional contributions will need to be made should deficits emerge.

Established mechanisms exist to put these expectations into practice. History shows examples of plan sponsors benefiting from surpluses in these plans. Expecting that the joint sponsors will benefit from the surplus assets in the future is also reasonable. In fact, it would be unreasonable, absent any changes, to assume otherwise.

Given that the government can be expected to benefit from surplus assets, those assets have real economic value. It would be misleading not to recognize its share of them in the Public Accounts.

Panel advice

The Government should record an asset in the Public Accounts for its share of the surplus reported in the accounting valuations of OTPP and OPSEUPP. The estimated future benefit of the recorded asset should continue to be evaluated following the requirements of the public sector pension accounting standard each year.

PAEAP Executive Summary_final-FR.docx

Sommaire

Introduction

Le Panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite (le Panel) a été formé dans le but de fournir des conseils et des recommandations au gouvernement de l'Ontario sur l'application des normes comptables pour le secteur public aux régimes de retraite conjoints de l'Ontario. Le besoin en matière de conseils découle d'une divergence d'opinions professionnelles entre le personnel comptable professionnel du gouvernement et le Bureau de la vérificatrice générale (le Bureau).

Le Panel a expressément examiné la question de savoir si le gouvernement doit inclure un actif dans ses états financiers représentant sa part de l'excédent dans deux régimes de retraite, soit le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO). Il s'agit d'une question importante, car l'inclusion ou l'exclusion de cet actif a une incidence sur le tableau que brossent les Comptes publics de la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice et de la façon dont le gouvernement a géré ses ressources pendant l'exercice (l'excédent ou le déficit annuel).

En outre, le Panel a reçu et examiné des renseignements généraux, dont les documents constitutifs des régimes et les ententes connexes. Il a reçu des analyses de la part du gouvernement et du Bureau, exposant leur compréhension respective des faits et leurs conclusions. Le Panel a rencontré le personnel comptable professionnel du gouvernement ainsi que la vérificatrice générale et les membres du personnel des Comptes publics responsables de la question des pensions afin de s'assurer de comprendre pleinement leur processus de réflexion. Le Panel a ensuite réalisé sa propre analyse indépendante des documents ainsi que des questions juridiques, actuarielles et comptables à l'aide de l'expertise et de l'expérience de ses membres se rattachant à ces questions.

Le rapport complet présente en détail l'analyse du Panel et les raisons de ses conclusions. Le présent sommaire fait état des conclusions générales et des principales considérations ayant exercé une influence sur le processus de réflexion du Panel.

Conclusions et considérations du Panel

Le RREO et le RRSEFPO sont tous deux des régimes de retraite conjoints à prestations déterminées. Dans le cadre de ces régimes, les risques et les avantages sont partagés par le promoteur salarial, dans ces cas, la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario ou le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, et par le promoteur patronal, soit le gouvernement. Conformément aux modalités des régimes, les promoteurs doivent convenir de toutes les décisions relatives aux caractéristiques importantes du régime, notamment les hypothèses

actuarielles, la compensation des manques à gagner (déficits) et le partage des avantages de la surcapitalisation (excédents).

L'analyse du Panel lui permet de conclure qu'il existe un actif pour le gouvernement dans le RREO et le RRSEFPO, car :

- l'excédent comptable du régime présente un avantage économique futur, c'est-à-dire que les excédents des régimes peuvent être utilisés en réduisant les cotisations que le gouvernement est tenu de verser aux régimes, débloquant ainsi des fonds qui seraient autrement nécessaires pour verser des cotisations servant à d'autres fins;
- le gouvernement contrôle l'accès à cet excédent comptable, c'est-à-dire que le gouvernement partage le contrôle de l'excédent avec les promoteurs salariaux. Dans le cadre du RREO, les promoteurs doivent convenir de l'utilisation de l'excédent. S'ils n'en conviennent pas, le processus à suivre pour parvenir à une décision est exposé dans le régime. La seule condition est que l'excédent doit être partagé équitablement. Sur le plan historique, on a partagé les excédents environ 50-50 au fil du temps, mais pas forcément à chaque période. Dans le cadre du RRSEFPO, les excédents de fonds sont répartis en parts égales, et chaque promoteur est libre d'utiliser sa part pour améliorer les prestations ou réduire les cotisations comme ils l'entendent. Cela indique que le partage en parts égales des excédents représente le principe;
- l'excédent comptable existe en raison d'opérations et d'événements antérieurs, de services offerts par les employés, de cotisations versées par les employés et l'employeur et des revenus de placement.

La norme comptable pour le secteur public touchant les pensions précise que les promoteurs pourraient tirer des avantages d'un excédent en retirant des actifs des régimes ainsi qu'en réduisant leurs cotisations. Cette norme comprend plusieurs conditions précises permettant à un promoteur de constater un actif en fonction d'un retrait. Le Panel a conclu que ces conditions ne s'appliquent pas à l'évaluation de la capacité d'un promoteur de réduire les cotisations, car :

- Les exigences juridiques relatives au retrait d'actifs d'un régime et celles touchant la réduction des cotisations sont très différentes. Pour retirer des actifs, il faut en avoir l'autorisation pour ce qui est du régime, les participants au régime doivent y consentir ou le co-promoteur doit l'approuver et la Commission des services financiers de l'Ontario doit l'approuver également. En revanche, les co-promoteurs du régime sont libres de déterminer leur propre niveau de cotisations nécessaires à condition de se conformer aux modalités du régime et à la *Loi sur les régimes de retraite*. Il n'y a qu'une seule exigence : les co-promoteurs doivent être d'accord. Aucune approbation externe n'est nécessaire. Le Panel a conclu que la réponse comptable doit refléter les

différences considérables entre les régimes prévus par la loi qui s'appliquent aux réductions de cotisations et aux retraits d'actifs.

- Dans le cas du RRSEFPO, les modalités du Régime interdisent explicitement les retraits d'actifs. Toutefois, elles prévoient également explicitement que les réductions de cotisations ne sont pas des retraits d'actifs. Les modalités du RREO ne sont pas aussi explicites lorsqu'il est question de retraits d'actifs. Cependant, les promoteurs ont convenu d'une politique visant à orienter l'utilisation des excédents du Régime : une fois que les réductions précédentes des prestations de retraite auront été rétablies, la prochaine priorité vise à réduire les cotisations tant pour les participants que pour le gouvernement. Ainsi, à l'heure actuelle, le gouvernement n'a ni l'intention ni la capacité de tirer des avantages du retrait d'actifs des régimes.

De même, le Panel a conclu qu'aux termes des normes comptables, il n'est pas obligatoire qu'une entente soit en place précisant le montant de la réduction des cotisations et le moment de cette réduction pour que le gouvernement puisse comptabiliser un actif au-delà des ententes déjà en place (c.-à-d. les dispositions législatives et les divers documents constitutifs du régime). Les normes comptables pour le secteur public précisent qu'il ne fait que prévoir les avantages liés à l'excédent. Dans ces cas, on peut raisonnablement prévoir des avantages selon la loi, les modalités des régimes ainsi que les politiques des co-promoteurs et les mesures qu'ils ont prises par le passé pour s'assurer d'agir équitablement. Étant donné toutes les incertitudes et toutes les estimations nécessaires dans le cadre de la comptabilité des pensions, pratiquement rien ne peut être considéré comme étant certain.

En raison de ces incertitudes relatives aux estimations, à l'instar de la comptabilité de tous les autres actifs, la norme comptable pour le secteur public touchant la comptabilité oblige le gouvernement à examiner si les avantages qu'il prévoit sont suffisants pour recouvrer le montant de l'actif excédentaire en entier. Cette norme fournit des directives précises relativement à l'évaluation de l'avantage prévu de l'actif selon la réduction des cotisations. Aucune exigence en matière de cotisation n'est fixe, car il faut régulièrement renégocier ces exigences. Conformément aux directives prévues dans la norme, le gouvernement sera en mesure de tirer des avantages du montant de l'actif en entier.

Prendre du recul

Il est raisonnable de s'attendre à ce que les promoteurs des régimes soient en mesure de tirer des avantages de niveaux de cotisation plus faibles dans l'avenir, si les régimes ont des actifs excédentaires. Les gouvernements (ou les enseignants et les membres du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario) ne doivent pas s'attendre à recevoir des chèques de remboursement, mais ils peuvent raisonnablement s'attendre à verser un moins grand nombre de cotisations si les régimes présentent des actifs excédentaires. En revanche, les parties s'attendraient

toutes à ce que les avantages soient réduits ou à ce que des cotisations supplémentaires doivent être versées si toutefois il y avait des déficits.

Il existe des mécanismes établis pour appliquer ces attentes. Par le passé, les promoteurs de régime ont tiré des avantages des excédents de ces régimes. Il est également raisonnable de s'attendre à ce que les co-promoteurs tirent des avantages des actifs excédentaires dans l'avenir. En fait, il serait déraisonnable, en l'absence de changements, de supposer autrement.

Étant donné que le gouvernement peut s'attendre à tirer des avantages des actifs excédentaires, ces actifs présentent une valeur économique réelle. Il serait trompeur de ne pas reconnaître sa part d'actifs excédentaires dans les Comptes publics.

Conseils du Panel

Le gouvernement doit comptabiliser un actif dans les Comptes publics pour sa part de l'excédent déclaré dans les évaluations comptables du RREO et du RRSEFPO.

L'avantage estimatif futur de l'actif comptabilisé doit continuer d'être évalué conformément aux exigences de la norme comptable pour le secteur public touchant les pensions chaque année.

PAEAP_Appendix B - Accounting References - French CPA_FINAL.docx

Annexe B – Références comptables

Normes comptables pour le secteur public – Le Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public ¹

CHAPITRE SP 1000 – Fondements conceptuels des états financiers

SP 1000.13 CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES ÉTATS FINANCIERS DES GOUVERNEMENTS

.13 Les états financiers sont cependant un élément essentiel de l'information financière des gouvernements. Ils constituent le moyen par lequel un gouvernement rend compte de sa gestion des activités et des ressources financières publiques. Ils jouent un rôle majeur dans la communication de l'information financière aux utilisateurs qui ne participent pas à la gestion financière du gouvernement et ils présentent une information synthétique sur laquelle peuvent venir s'articuler les autres états, tableaux et rapports financiers produits par le gouvernement. En raison de ce rôle clé des états financiers des gouvernements, les objectifs de ces états (voir le chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS) sont un facteur important qui influe sur le choix des méthodes comptables suivies par les gouvernements aux fins de l'information financière qu'ils publient et sur la détermination des renseignements que le système comptable doit fournir.

SP 1000.14 - .18 LES UTILISATEURS ET LEURS BESOINS D'INFORMATION

- .14 Les états financiers des gouvernements servent les intérêts de diverses catégories d'utilisateurs : le public, les législateurs, les conseillers, les investisseurs, les analystes et les autres gouvernements.
- .15 Les corps législatifs, les conseils et les gouvernements sont tenus de rendre des comptes au public qui fournit les revenus et les ressources nécessaires au fonctionnement de l'État, qui reçoit les services de l'État et demeure le propriétaire véritable des deniers et des biens publics dont les corps législatifs, les conseils et les gouvernements ont la responsabilité. Ce public est constitué de groupes ayant des intérêts et des points de vue divers.
- .16 En tant que représentants élus du public, les législateurs et les conseillers sont les principaux utilisateurs des états financiers des gouvernements. Ils confèrent au gouvernement l'autorité de gérer les ressources publiques et les activités financières et le tiennent responsable de sa gestion financière.

¹ CPA Canada 2017 détient le droit d'auteur pour tous les extraits du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public* utilisés dans le présent rapport.

- .17 Les investisseurs procurent des ressources financières en plaçant leurs fonds dans des titres du gouvernement et des entreprises du secteur public. Le gouvernement a donc intérêt à leur fournir de l'information utile pour l'évaluation de sa capacité de financer ses activités et de faire face à ses dettes et à ses obligations contractuelles. Les analystes économiques et financiers fournissent des services aux législateurs, aux conseillers, aux investisseurs et à d'autres parties intéressées. Ils utilisent les états financiers et d'autres informations dans leurs analyses et évaluations des questions financières.
- .18 Les utilisateurs s'intéressent à l'état des finances du gouvernement, à sa viabilité financière à court terme et à long terme, à ses revenus et à ses sources de financement, à l'affectation et à l'utilisation de ses ressources économiques, à la nature et à l'étendue de ses activités économiques ainsi qu'à la qualité de sa gestion financière. Il convient notamment que les états financiers du gouvernement communiquent l'information dont les utilisateurs ont besoin pour être en mesure de faire des évaluations et de porter des jugements relativement aux activités et à la gestion financières du gouvernement.

SP 1000.21 OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS

- .21 L'information nécessaire pour aider à la compréhension et à l'évaluation des activités financières du gouvernement et pour satisfaire à l'obligation de rendre compte dépasse les simples données sur les excédents ou les déficits. Il faut que les états financiers du gouvernement fournissent des informations qui décrivent les actifs financiers et le passif, les actifs non financiers pouvant servir à la prestation de services futurs, le coût de l'utilisation de ses ressources économiques dans le cadre de la prestation de services, ainsi que des informations sur les activités de placement et de financement et sur les éléments d'actif et de passif potentiels. De plus, il faut que cette information mette en évidence des indicateurs (par exemple la dette nette et les ressources économiques nettes) visant à aider les utilisateurs à évaluer si la situation financière du gouvernement s'est améliorée ou si elle s'est détériorée, et à expliquer l'évolution de la situation financière. Il faut enfin que les informations présentées dans les états financiers reflètent pleinement la nature et l'étendue des ressources, des obligations et des finances du gouvernement. Les objectifs des états financiers des gouvernements sont décrits au chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS, et cadrent avec les fondements conceptuels précisés dans le présent chapitre.

SP 1000.23 - .31 QUALITÉS DE L'INFORMATION

- .23 Le rôle des états financiers est la communication de l'information aux utilisateurs. Pour que ce rôle soit rempli efficacement, il faut que l'information soit pertinente et fiable, et présentée d'une façon qui facilite au maximum son utilisation.
- .24 Les états financiers doivent communiquer des informations pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, fiables, comparables, compréhensibles et présentées clairement, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations.

- .25 Les états financiers constituent une reddition de comptes et communiquent les informations dont les utilisateurs ont besoin pour pouvoir faire des évaluations et porter des jugements sur les activités et la gestion financières du gouvernement. Pour répondre adéquatement à ces besoins, et afin qu'elles soient d'une utilité maximale, il faut que les informations présentées dans les états financiers possèdent certaines qualités de base. Ces qualités sont essentielles à l'utilité des états financiers des gouvernements. L'information requise pour satisfaire aux objectifs des états financiers des gouvernements doit comporter ces caractéristiques essentielles.

Pertinence

- .26 Pour être utile, l'information fournie dans les états financiers doit être pertinente au regard des décisions que les utilisateurs sont appelés à prendre, et de l'évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. L'information est pertinente de par sa nature lorsqu'elle peut influencer sur les décisions des utilisateurs en les aidant à évaluer l'incidence financière réelle ou possible des opérations et des faits passés, présents ou futurs, ou en permettant de confirmer ou de corriger des évaluations antérieures. Pour que l'information communiquée dans les états financiers du gouvernement soit pertinente au regard des besoins des utilisateurs, il faut que sa nature et la manière dont elle est présentée permettent aux utilisateurs d'évaluer la reddition de comptes du gouvernement relativement à sa gestion des ressources publiques et de ses activités financières.
- .27 Les états financiers ne sont pas établis dans le but de fournir l'ensemble des informations dont les utilisateurs ont besoin aux fins de leurs prises de décisions ou de leur évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. Ces états constituent néanmoins une composante fondamentale des informations requises pour ces fins.
- .28 La pertinence de l'information est fonction de sa valeur prédictive, rétrospective, et redditionnelle et de la rapidité de sa publication.
- a) **Valeur prédictive et valeur rétrospective**
Toute information qui aide les utilisateurs à faire des prédictions portant sur les résultats financiers et les flux de trésorerie futurs du gouvernement a une valeur prédictive. Bien que l'information fournie dans les états financiers n'ait normalement pas un caractère prédictif en soi, elle peut être utile à l'établissement de prédictions. La valeur prédictive de l'état des résultats, par exemple, se trouve accrue lorsque les éléments anormaux sont présentés séparément. L'information qui permet de confirmer ou de corriger les prédictions antérieures a une valeur rétrospective. Il arrive souvent que l'information ait une valeur à la fois prédictive et rétrospective.
- b) **Valeur redditionnelle**
L'information qui permet aux utilisateurs d'évaluer la gestion des ressources confiées au gouvernement, notamment la façon dont ces ressources ont été utilisées et consommées pour assurer les services, possède une valeur redditionnelle. Il faut que les informations contenues dans les états financiers du gouvernement soient présentées de manière à contribuer au respect de l'obligation de rendre compte. Pour qu'ils aient une telle valeur, il faut que les états financiers reflètent convenablement les dimensions de la situation et de la performance financières qui sont caractéristiques de la nature particulière des

gouvernements. La valeur redditionnelle est renforcée si les états financiers indiquent les objectifs et les cibles qui ont été normalement déterminés selon une procédure officielle et si les résultats réels sont comparés à ces objectifs et cibles financiers. La valeur redditionnelle des informations présentées dans les états financiers est également renforcée s'il est possible de faire des liens entre ces informations et les informations relatives à la performance financière et non financière communiquées ailleurs dans les comptes publics, le rapport annuel ou tout autre rapport du gouvernement.

c) **Rapidité de publication**

Il faut que les informations soient communiquées en temps utile. Des états financiers publiés longtemps après la fin de l'exercice ne présentent qu'un intérêt historique. Pour que l'information soit utile aux plans décisionnel et redditionnel, il faut que le décideur ou la partie prenante puisse l'obtenir à un moment où elle est encore susceptible d'influencer leurs décisions. L'utilité de l'information pour la prise de décisions et l'évaluation de la reddition de comptes diminue avec le temps.

Fiabilité

- .29 Il faut que les informations soient fiables. Les informations inexactes, inappropriées et incomplètes, ainsi que celles qui sont partiales ou ne donnent pas une image fidèle de la réalité, entravent la compréhension, l'évaluation et la prise de décisions au lieu de les faciliter, et nuisent à la reddition de comptes aux parties prenantes par le truchement des états financiers. Les informations fiables possèdent les caractéristiques suivantes :

a) **Image fidèle**

L'image que donnent les états financiers est fidèle lorsque la présentation qu'on y trouve des opérations et des faits qui influent sur la marche du gouvernement concorde avec les opérations et faits réels sous-jacents. Ainsi, les opérations et les faits sont comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique ou autre. La substance des opérations et des faits ne correspond pas toujours à ce qu'elle paraît être si l'on s'en tient à leur forme juridique ou autre. Pour déterminer la substance d'une opération ou d'un fait, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris collectivement. La détermination de la substance d'une opération ou d'un fait est, dans chaque cas d'espèce, affaire de jugement professionnel.

b) **Information complète**

L'information est complète lorsqu'il ne manque aucune des données nécessaires pour donner une image fidèle. Pour que l'information soit complète, il faut fournir suffisamment d'informations au sujet des opérations, des circonstances ou des faits d'une ampleur, d'une nature ou d'une incidence telles que leur communication est nécessaire à la compréhension des finances du gouvernement. Dans l'évaluation du degré d'exhaustivité des informations fournies dans les états financiers, l'équilibre avantages / coûts mentionné au paragraphe SP 1000.22 et le compromis entre les diverses qualités de l'information décrit au paragraphe SP 1000.32 sont pris en considération. Pour être fiable, l'information doit être complète, du moins dans les limites de ce qui est important et possible, compte tenu des coûts. Le fait d'omettre une information peut entacher la neutralité de

l'information présentée si l'omission est importante et si elle vise à entraîner ou à empêcher un comportement particulier.

c) **Neutralité**

L'information est neutre lorsqu'elle est exempte de tout parti pris susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions qui seraient influencées par la façon dont l'information est mesurée ou présentée. La mesure d'éléments donnés est partielle lorsqu'elle a tendance à aboutir systématiquement à une surévaluation ou à une sous-évaluation de ces éléments. Le choix des principes comptables peut être partial lorsqu'il est fait dans la perspective des intérêts d'utilisateurs particuliers ou de la réalisation d'objectifs économiques ou politiques précis. Les états financiers qui ne contiennent pas toutes les informations nécessaires pour donner une image fidèle des opérations et des faits influant sur la marche de l'entité sont incomplets et risquent par conséquent de ne pas être neutres.

La notion de neutralité ne sous-entend pas l'absence de but ou d'influence exercée par la comptabilité sur le comportement humain. L'information comptable ne peut pas être exempte d'influence sur le comportement et elle ne devrait pas viser à l'être. Avant toute chose, c'est le fait de déterminer à l'avance un résultat souhaité, avec pour corollaire la sélection d'informations de manière à produire ce résultat, qui invalide la neutralité en comptabilité. Pour être neutre, il faut que l'information comptable donne l'image la plus fidèle possible des activités économiques, sans pour autant déformer cette image dans le but d'influer sur le comportement d'une façon précise.

d) **Prudence**

La formulation de jugements fondés sur la prudence dans des situations d'incertitude exerce sur la neutralité des états financiers une incidence qui est acceptable. Dans les situations d'incertitude, on procède à des estimations prudentes en vue d'éviter toute surévaluation des actifs, des revenus et des gains, ou, inversement, toute sous-évaluation des passifs, des charges et des pertes. Toutefois, le principe de prudence ne justifie pas que l'on sous-évalue à dessein les actifs et les revenus, ni que l'on surévalue à dessein les passifs et les charges.

e) **Vérifiabilité**

L'image que donnent les états financiers d'une opération ou d'un fait est vérifiable dans la mesure où des observateurs compétents et indépendants conviendraient qu'elle concorde avec l'opération ou le fait réel sous-jacent, avec un degré raisonnable de précision. La vérifiabilité concerne avant tout l'application correcte d'un mode de mesure et non le caractère approprié de celui-ci.

Comparabilité

- .30 La comparabilité est une caractéristique du rapport qui existe entre deux éléments d'information et non une caractéristique qui se rattache à un élément d'information en soi. Elle permet aux utilisateurs de relever les analogies et les différences entre les informations fournies dans deux jeux d'états financiers. L'uniformité dans l'application des principes est importante lorsqu'on établit un parallèle entre les états financiers de deux entités distinctes. La permanence des méthodes comptables est importante lorsqu'on

établit un parallèle entre les états financiers d'une même entité ayant trait à deux périodes différentes ou préparés à deux dates différentes. La permanence des méthodes comptables contribue à prévenir les méprises que pourrait causer l'application de méthodes comptables différentes au cours de périodes distinctes. Lorsqu'on juge approprié d'effectuer une modification de méthode comptable, il est nécessaire d'indiquer l'incidence de la modification pour maintenir la comparabilité des états financiers.

Compréhensibilité et présentation claire

- .31 Il faut que les informations soient compréhensibles et présentées clairement. L'avalanche de détails, les descriptions vagues ou excessivement techniques et les formules de présentation complexes sont sources de confusion et donnent lieu à des interprétations erronées. Les utilisateurs ont besoin d'informations présentées de façon claire et simple. Pour être utile, l'information contenue dans les états financiers doit être compréhensible pour les utilisateurs. Ceux-ci sont réputés avoir une bonne compréhension des activités économiques et de la comptabilité, ainsi que la volonté d'étudier l'information d'une façon raisonnablement diligente.

SP 1000.35 - .38 Définition d'un actif (actuellement en vigueur, en attente de l'adoption du chapitre SP 3210, Actifs)

- .35 **Les actifs** sont les ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.
- .36 Un actif a trois caractéristiques essentielles :
- a) il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
 - b) le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
 - c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage s'est déjà produit.
- .37 Un élément n'est pas un actif du gouvernement s'il lui manque une ou plusieurs des caractéristiques essentielles énumérées dans le paragraphe précédent. Par exemple, un élément ne constitue pas un actif du gouvernement dans l'une ou l'autre des situations suivantes :
- a) il ne représente pas un avantage économique futur;
 - b) il représente un avantage économique futur dont le gouvernement ne peut pas bénéficier;
 - c) il représente un avantage économique futur dont le gouvernement pourra éventuellement bénéficier, mais les faits ou les situations qui permettront au gouvernement d'avoir le contrôle de cet avantage ne se sont pas encore produits.
- .38 Pour qu'un actif soit un actif du gouvernement, il faut que le gouvernement contrôle l'avantage économique futur rattaché à l'actif, lui permettant ainsi de bénéficier

directement de l'actif et, de façon générale, de bloquer ou de contrôler l'accès des autres à cet avantage. Par exemple, les avantages qui découlent directement des programmes d'éducation et de soins de santé profitent aux personnes qui sont éduquées ou qui sont traitées et guéries, et sont contrôlés par ces personnes. En conséquence, les coûts de ces programmes, qui sont souvent appelés « investissements », ne peuvent donner lieu à la constitution d'actifs par le gouvernement.

SP 1000.52 - .56 CONSTATATION

- .52 La constatation est le fait d'inclure un élément dans les états financiers d'une entité. La constatation d'un élément consiste à inclure le montant en cause dans les totaux appropriés de l'un ou l'autre des états financiers et à décrire l'élément au moyen d'un libellé (par exemple, montants à recevoir, redevances ou subventions). Les éléments semblables peuvent être regroupés sous un même poste aux fins de leur présentation dans les états financiers.
- .53 La constatation s'entend de l'inclusion d'un élément dans un ou plusieurs états financiers particuliers et non de sa présentation dans les notes complémentaires. Ces notes ont pour objet soit de fournir des précisions sur des éléments constatés dans les états financiers, soit de fournir des informations au sujet d'éléments qui ne satisfont pas aux critères de constatation et qui, de ce fait, ne sont pas constatés dans les états financiers.
- .54 Les critères de constatation présentés ci-après donnent des indications générales relativement au moment où il convient de constater un élément dans les états financiers. La constatation ou la non-constatation d'un élément donné est une question qui requiert l'exercice du jugement professionnel pour déterminer si les circonstances propres à la situation en cause satisfont aux critères de constatation.
- .55 Les critères de constatation sont les suivants :
 - a) il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant;
 - b) dans le cas d'un élément qui entraîne l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est prévu que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.
- .56 Il peut arriver qu'un élément qui répond à la définition d'une composante ne soit pas pour autant constaté dans les états financiers du fait qu'il n'est pas prévu que des avantages économiques futurs seront obtenus ou abandonnés, ou en raison de l'impossibilité de faire une estimation raisonnable du montant en cause. Il peut convenir de fournir, dans les notes complémentaires, des informations au sujet des éléments qui ne satisfont pas aux critères de constatation. Le terme « prévu » est utilisé dans son sens général usuel et qualifie ce à quoi il est raisonnable de s'attendre, ou ce qu'il est raisonnable d'envisager ou de croire sur la foi des éléments probants disponibles ou de la logique, mais qui n'est ni certain, ni éprouvé. Ce mot est employé dans les critères de constatation pour indiquer que les activités économiques se produisent dans un environnement caractérisé par l'incertitude. Il n'est pas employé pour traiter de la constatation des éléments qui ne

répondent pas à la définition de l'une des composantes des éléments financiers. Par voie de conséquence, la constatation ne serait pas appropriée sans l'existence d'une opération ou d'un événement économique qui donne lieu à un actif, un passif, un revenu ou une charge selon les définitions données dans le présent chapitre.

CHAPITRE SP 1100 objectifs des états financiers

PS 1100.19 - .32 Présentation de la situation financière (actuellement en vigueur, en attente de l'adoption du chapitre SP 3210, Actifs)

- .19 Les informations fournies dans les états financiers sont utilisées pour comprendre et évaluer la situation d'ensemble des finances du gouvernement à une date donnée. Ces informations facilitent également l'évaluation de la viabilité financière du gouvernement, des exigences futures en matière d'impôts et de revenus, et de la capacité du gouvernement de maintenir et d'accroître la quantité et la qualité de ses services.
- .20 **Deuxième objectif**
- Les états financiers doivent présenter des informations montrant la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice. Ces informations doivent faciliter l'évaluation :
- a) de la capacité du gouvernement de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses obligations contractuelles;
 - b) de la capacité du gouvernement de fournir des services dans l'avenir.
- .21 Les gouvernements fournissent des services publics et redistribuent la richesse pour une variété de fins sociales et économiques. Afin de pouvoir répondre à ces objectifs, il faut que les gouvernements disposent d'informations sur le coût des services et sur leur capacité de les offrir. La compréhension de la mesure dans laquelle la capacité du gouvernement de fournir des services dans l'avenir est « grevée » par suite des opérations et des faits passés constitue une information essentielle. Les gouvernements ont également besoin de connaître l'ampleur de l'ensemble des ressources économiques dont ils disposent pour fournir des services. L'évaluation combinée du montant des ressources financières nettes ou de la dette nette du gouvernement, d'une part, et du montant de ses ressources non financières, d'autre part, fournit une mesure des ressources économiques nettes constatées dont le gouvernement dispose à la date des états financiers pour fournir des services à l'avenir.
- .22 **Les ressources économiques** sont des moyens limités qui sont utiles pour exercer des activités économiques, telles que la consommation, la production et l'échange. Les ressources économiques du gouvernement sont constituées des ressources financières et des ressources non financières.
- .23 **Les ressources financières** comprennent les liquidités, les créances liquides, les placements et toutes les autres ressources du gouvernement qui ne sont pas destinées à être consommées dans le cours normal des activités et qui sont censées contribuer aux flux de trésorerie nets (par exemple les stocks détenus pour revente). Les actifs financiers

du gouvernement, définis au chapitre SP 1000, FONDEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS, constituent ses ressources financières.

- .24 **Les ressources non financières** comprennent tous les biens immeubles ou durables (tels que les immobilisations corporelles), les droits sur des biens et des services (tels que les éléments payés d'avance) et les biens consommables (tels que les stocks de fournitures). Les ressources non financières comprennent également les éléments incorporels, les terres publiques et les ressources naturelles.
- .25 Certaines ressources non financières ne sont toutefois pas constatées comme des actifs dans les états financiers du gouvernement. C'est le cas par exemple des éléments incorporels, ainsi que des ressources naturelles et des terres publiques qui n'ont pas été achetées par le gouvernement. Les actifs non financiers du gouvernement, au sens donné dans le chapitre SP 1000, FONDEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS, comprennent les ressources non financières constatées dans ses états financiers.
- .26 Du fait que les ressources non financières du gouvernement et celles que détient une entreprise ne sont pas de même nature, il faut exprimer la situation financière du gouvernement selon deux dimensions :
- a) les ressources financières nettes ou la dette nette du gouvernement;
 - b) les ressources non financières constatées par le gouvernement dans ses comptes, qui représentent le potentiel de service non expiré dont il dispose pour consommation dans l'avenir.
- .27 Dans le présent chapitre, l'expression « dette nette » sert à désigner le premier indicateur de la situation financière du gouvernement. L'actif net du gouvernement représente les ressources économiques nettes constatables par le gouvernement. Les deux dimensions de la situation financière du gouvernement sont combinées pour calculer le deuxième indicateur de la situation financière du gouvernement, appelé excédent ou déficit accumulé.
- .28 La dette nette correspond à la différence entre le passif et les actifs financiers du gouvernement. Cette différence a une incidence directe sur les besoins de revenus futurs du gouvernement et sur sa capacité de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses obligations contractuelles. La dette nette fournit une mesure des revenus qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. L'ampleur de la dette nette du gouvernement et sa capacité financière d'assurer le service de cette dette constituent un critère important pour évaluer la viabilité du gouvernement. Lorsque les actifs financiers d'un gouvernement excèdent son passif, cet indicateur de la situation financière du gouvernement est appelé « actifs financiers nets » et fournit une mesure des actifs financiers nets en main qui pourront être consacrés à des activités futures.
- .29 La dette nette du gouvernement constitue un indicateur important de sa situation financière qui met en relief la capacité financière du gouvernement d'offrir des services dans l'avenir. La dette nette a pour effet de « grever » la capacité du gouvernement d'utiliser des ressources financières et des revenus futurs pour fournir des services. Les actifs non financiers sont ajoutés à la dette nette pour calculer l'autre indicateur de la

situation financière du gouvernement — son excédent ou déficit accumulé. Les ressources non financières du gouvernement constituent un « potentiel de service payé d'avance ». La présentation des ressources non financières constatées par le gouvernement en tant qu'éléments de sa situation financière fournit l'information nécessaire pour une compréhension plus complète de la situation d'endettement du gouvernement, de sa situation financière et de ses besoins futurs pour assurer son fonctionnement.

- .30 La plupart des actifs non financiers du gouvernement sont par nature différents de ceux détenus par les entreprises. Les entreprises détiennent des immobilisations corporelles dans le but de générer des rentrées de fonds nettes futures pour fournir un rendement aux investisseurs et pour financer leur exploitation, leur croissance et le remboursement de leurs dettes. Si la valeur de réalisation nette d'un actif de l'entreprise est supérieure à la valeur actualisée des rentrées de fonds nettes futures que l'entreprise prévoit en tirer, l'actif est normalement vendu. Par contre, dans le cas des gouvernements, comme dans le cas des organismes sans but lucratif, la constatation et l'évaluation des immobilisations corporelles sont fondées sur leur potentiel de service, la plupart de ces actifs ne générant pas de rentrées de fonds nettes futures. En outre, ces actifs ne fournissent pas normalement de ressources pour que le gouvernement puisse s'acquitter de ses dettes, à moins d'être vendus auquel cas ils redeviennent des actifs financiers.
- .31 Les immobilisations corporelles et autres actifs non financiers du gouvernement sont des éléments de sa situation financière parce qu'ils fournissent des ressources que le gouvernement peut utiliser dans l'avenir pour atteindre ses objectifs. Le gouvernement peut utiliser ces actifs pour fournir des services. Les services que le gouvernement peut fournir du fait qu'il possède une immobilisation sont les avantages futurs que représente cette immobilisation. Leur prise en compte dans la détermination de la situation financière du gouvernement fournit une image plus complète des ressources économiques dont le gouvernement dispose et qu'il utilise.
- .32 Une distinction essentielle entre les actifs financiers et non financiers du gouvernement tient à la mesure dans laquelle le gouvernement a le choix d'en déterminer l'utilisation. Les actifs financiers peuvent servir à rembourser des dettes ou à fournir des services, alors que les actifs non financiers ne peuvent normalement être utilisés que pour la prestation de services. Comme bon nombre d'utilisateurs sont plus au fait de la nature des éléments présentés dans les états financiers des entreprises à but lucratif, il est essentiel que cette caractéristique fondamentale des actifs non financiers détenus par le gouvernement soit indiquée dans les états financiers.

CHAPITRE SP 1150 principes comptables généralement reconnus

SP 1150.04 - .12 SOURCES DES PCGR

- .04 Toute entité du secteur public doit appliquer chacune des sources premières des PCGR qui traite de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers des opérations ou des événements intervenus dans l'entité.

.05 Lorsque les sources premières des PCGR ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou que des indications additionnelles sont nécessaires pour appliquer une source première dans des circonstances particulières, le choix d'une méthode comptable appropriée requiert l'exercice du jugement professionnel. En pareils cas, l'entité du secteur public doit adopter des méthodes comptables et fournir des informations qui sont cohérentes avec :

- a) les sources premières des PCGR;
- b) l'application des concepts décrits dans le chapitre SP 1000, FONDLEMENTS

CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS.

.06 Les sources premières des PCGR fournissent les règles de comptabilité et de présentation de l'information applicables aux états financiers ainsi que des explications et des indications sur la plupart des opérations et des événements qui interviennent dans une entité du secteur public. La direction est tenue d'avoir une bonne connaissance des sources premières des PCGR. De même, elle est tenue de prendre connaissance des changements dans les sources premières, car ce qui constitue les PCGR à un moment donné est appelé à évoluer et à s'adapter afin de refléter de nouvelles conditions économiques ou sociales.

.07 Il est impossible d'énoncer une règle d'application générale qui puisse convenir dans tous les cas. Par conséquent, il peut se présenter des situations dont ne traitent pas expressément les sources premières des PCGR. Il est nécessaire de se référer à d'autres sources dans les cas où les sources premières ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou si des indications additionnelles sont nécessaires pour l'application d'une source première à des circonstances particulières.

.08 Une entité du secteur public consulte des sources autres que les sources premières des PCGR pour faciliter le choix des méthodes comptables à adopter et des informations à fournir uniquement lorsque ces sources sont conformes aux dispositions du paragraphe SP 1150.05. L'entité du secteur public évalue la pertinence des sources aux fins du choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées en s'appuyant sur l'ensemble des critères suivants :

- a) le caractère spécifique de la source. Une source qui traite des circonstances propres à l'entité sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source qui oblige l'entité du secteur public à raisonner par analogie;
- b) l'autorité du diffuseur ou de l'auteur. Une source publiée par un normalisateur comptable dans son ressort territorial sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source publiée par d'autres auteurs dans le même ressort territorial;
- c) la pertinence actuelle de la source. La pertinence de certaines sources peut diminuer avec le temps;

- d) le processus d'élaboration de la source. Une source élaborée à la suite de consultations et de débats approfondis sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source élaborée sans une telle rigueur.
- .09 Le choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées requiert l'exercice du jugement professionnel. Pour l'exercice de ce jugement professionnel, l'entité du secteur public tient compte des sources premières des PCGR de même que des concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b). L'entité du secteur public se gardera de raisonner par analogie avec une source première de PCGR si cette source précise qu'elle s'applique uniquement aux circonstances particulières qui y sont décrites.
- .10 L'entité du secteur public considère toutes les sources de PCGR qu'elle consulte à la lumière des concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b), lequel décrit les concepts sous-jacents à l'élaboration et à l'utilisation des principes comptables dans les états financiers. Elle adopte des méthodes comptables qui sont cohérentes avec ces concepts. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public considère qu'une source est cohérente avec les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) lorsque les dispositions contenues dans cette source sont compatibles avec les caractéristiques qualitatives de l'information financière, les composantes des états financiers et les critères de constatation et de mesure auxquels renvoie l'alinéa.
- .11 Lors du choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées, les interprétations d'une source ne constituent pas une preuve que les critères prévus par le paragraphe SP 1150.05 sont respectés s'il est probable que ces interprétations seraient rejetées par la plupart des parties exerçant leur jugement professionnel, au motif qu'elles ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR.
- .12 Dans le cas où les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) entrent en conflit avec une source première de PCGR, les exigences de la source première l'emportent. Le Conseil s'inspire de ces concepts pour élaborer de nouvelles prises de position et revoir les prises de position existantes. Le nombre de cas de conflit entre les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) et les sources premières des PCGR diminuera donc avec le temps.

SP 1150.14 Sources premières des PCGR

- .14 Dans les chapitres du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public, les paragraphes en italique et ceux qui ne sont pas en italique ont la même autorité. Les paragraphes en italique exposent généralement les grands principes, tandis que les paragraphes non en italique expliquent généralement les principes ou leur application dans une situation particulière. En outre, les paragraphes non en italique peuvent comporter des indications sur les pratiques qui sont encouragées ou jugées souhaitables, mais non obligatoires. Pour se mettre en conformité avec les PCGR, il faut que l'entité du secteur public satisfasse aux dispositions des paragraphes qui ne sont pas en italique autant qu'aux principes. Lorsque des paragraphes qui ne sont pas en italique semblent pouvoir faire l'objet de plusieurs interprétations, l'entité du secteur public choisit le traitement qui est le plus cohérent avec les principes.

SP 1150.18 - .20 Autres sources

.18 Les paragraphes SP 1150.19 à .24 indiquent certaines des autres sources qu'une entité du secteur public peut juger utile de consulter pour le choix de méthodes comptables et d'informations à fournir qui soient conformes au paragraphe SP 1150.05.

.19 Les prises de position d'autres organismes autorisés à publier des normes comptables peuvent constituer des sources utiles à consulter. Par exemple, les prises de position en comptabilité publiées sous l'autorité du Conseil des normes comptables (CNC) du Canada, de l'International Accounting Standards Board (IASB), du Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB) des États-Unis, du Governmental Accounting Standards Board (GASB) des États-Unis ou du Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) constituent souvent des sources importantes à consulter sur des questions qui ne sont pas couvertes par les sources premières des PCGR ou pour faciliter l'application d'une source première dans des circonstances particulières.

.20 Lorsqu'une entité du secteur public décide de consulter l'une des sources décrites au paragraphe SP 1150.19, elle fait preuve de jugement professionnel et évalue la source en tenant compte de la façon dont le normalisateur exige que ses différentes prises de position soient appliquées, ainsi que du contexte des prises de position examinées. Lorsqu'un normalisateur comptable ne dispose pas d'un cadre conceptuel similaire aux concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b), il faut que l'entité du secteur public s'assure que la source choisie est cohérente avec ces concepts.

CHAPITRE SP 3060 partenariats

SP 3060.06 DÉFINITIONS

.06 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent chapitre :

Un partenariat est un accord contractuel² conclu entre un gouvernement et une ou des parties non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement³, et qui, sans constituer en soi un organisme public, possède toutes les caractéristiques suivantes :

- a) les partenaires collaborent à l'atteinte d'objectifs communs importants et clairement définis;
- b) les partenaires font un investissement financier dans le partenariat;
- c) les partenaires se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions relatives aux politiques financières et aux politiques d'exploitation du partenariat;
- d) les partenaires se partagent, sur une base équitable, les risques et les avantages significatifs rattachés aux activités du partenariat.

L'accord contractuel prévoit que les parties exercent un contrôle partagé sur le partenariat, sans égard aux différences en ce qui a trait à leur participation. Dans l'ensemble, il doit cependant exister un rapport équitable entre l'investissement financier du gouvernement dans le partenariat, l'étendue du contrôle que le gouvernement est en mesure d'exercer sur les activités du partenariat, et les risques et avantages que le partenariat entraîne pour le gouvernement. Les partenariats peuvent être établis selon l'une des structures suivantes :

activités sous contrôle partagé, actifs sous contrôle partagé ou organisations sous contrôle partagé.

Note 2. L'Annexe A [du chapitre SP 3060] contient un diagramme qui montre les différents types d'accords contractuels que les gouvernements peuvent conclure, dont les partenariats. [Le diagramme n'est pas présenté dans ce rapport]

Note 3. Dans le cas des accords en vertu desquels des salariés du gouvernement gèrent conjointement avec ce dernier un programme d'avantages sociaux (par exemple, un régime de retraite), ces salariés ne sont pas considérés comme une partie non comprise dans le périmètre comptable du gouvernement, aux fins de l'application de la définition du partenariat.

SP 3060.11 - .22 ÉLÉMENTS DÉFINITOIRES DU PARTENARIAT

Accord contractuel

- .11 Tous les partenariats ont une caractéristique fondamentale en commun, à savoir que deux partenaires ou plus sont liés par un accord contractuel prévoyant qu'ils exercent un contrôle partagé sur le partenariat. Le contrôle partagé est ce qui distingue la participation d'un gouvernement dans un partenariat des participations dans d'autres activités sur lesquelles le gouvernement peut exercer le contrôle (voir les chapitres SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, SP 2500, CONSOLIDATION — PRINCIPES FONDAMENTAUX, SP 2510, CONSOLIDATION — AUTRES ASPECTS, et SP 3041, PLACEMENTS DE PORTEFEUILLE).
- .12 Les activités qui ne font pas l'objet d'un accord contractuel en bonne et due forme mais qui répondent à la définition du partenariat énoncée au paragraphe SP 3060.06 sont en substance des partenariats aux fins du présent chapitre.
- .13 L'accord contractuel prévoit l'exercice d'un contrôle partagé sur le partenariat. Cette exigence assure qu'aucun partenaire n'est en mesure à lui seul d'exercer un contrôle unilatéral sur les activités du partenariat. L'accord précise quelles sont les décisions essentielles à la réalisation des objectifs du partenariat qui nécessitent l'assentiment de tous les partenaires et celles qui peuvent nécessiter l'assentiment d'une majorité déterminée de partenaires.
- .14 L'accord contractuel peut être constaté de diverses façons, par exemple par un contrat conclu entre les partenaires ou par les procès-verbaux des discussions entre ceux-ci. Dans certains cas, l'accord est incorporé dans la loi habilitante, les statuts ou autres règlements du partenariat. Quelle qu'en soit la forme, l'accord contractuel est généralement constaté par écrit et couvre des aspects tels que les suivants :
 - a) l'activité, la durée et les obligations d'information du partenariat;
 - b) la nomination des membres du conseil d'administration ou de l'instance dirigeante équivalente du partenariat, et les droits de vote des partenaires;
 - c) les investissements financiers des partenaires;

d) le partage, entre les partenaires, de la production, des revenus, des charges, ou des excédents ou déficits du partenariat.

- .15 Dans certains cas, l'accord contractuel peut désigner un partenaire, ou encore un ou plusieurs tiers, comme gestionnaire ou exploitant du partenariat. Le gestionnaire ne contrôle pas le partenariat, et il n'exerce pas un contrôle partagé avec les partenaires du seul fait de son rôle de gestionnaire. Le gestionnaire agit plutôt dans le cadre des politiques financières et des politiques d'exploitation prescrites par les partenaires.
- .16 Le gouvernement peut intégrer des règlements dans tout accord contractuel qu'il conclut (par exemple en ce qui a trait au niveau de service ou au niveau d'entretien d'un bien qui peut lui être remis à la fin d'une période déterminée). Les gouvernements réglementent différentes activités dans le déroulement desquelles ils n'interviennent pas de façon continue. En soi, l'existence de règlements ne crée pas un contrôle partagé.

Objectifs communs importants et clairement définis

- .17 Les objectifs communs sont ceux que tous les partenaires partagent. Par exemple, un certain nombre de collectivités peuvent s'unir pour construire et exploiter une décharge contrôlée ou des installations récréatives. Les objectifs communs importants de ces collectivités sont de fournir un service et de partager les coûts et les revenus rattachés à l'exploitation des installations et, à cet égard, l'accord répond à la définition du partenariat.
- .18 Il se peut, par contre, qu'une collectivité engage une personne ou une organisation pour exploiter des installations récréatives contre rémunération. Les objectifs principaux de l'Administration sont de fournir un service et d'éviter des coûts, tandis que l'objectif principal de l'organisation chargée de la gestion consiste à tirer des produits du contrat de gestion des installations. Bien que les objectifs principaux de chacune des parties au contrat leur soient mutuellement profitables, ils ne sont pas communs aux deux parties et, par conséquent, l'accord ne répond pas à la définition du partenariat.

Investissement financier

- .19 L'investissement financier peut se faire sous forme d'actifs ou de prise en charge des coûts d'exploitation courants. L'investissement d'actifs financiers et d'immobilisations corporelles dans un partenariat est comptabilisé conformément aux paragraphes SP 3060.41 à .54. La valeur attribuée à la prise en charge des coûts d'exploitation courants du partenariat est celle qui est déterminée selon l'accord contractuel.

Contrôle partagé

- .20 Le contrôle partagé d'un partenariat implique que les partenaires prennent couramment des décisions relatives aux activités financières et aux activités d'exploitation du partenariat, selon les conditions stipulées dans l'accord contractuel; aucun des partenaires n'est en mesure d'exercer un contrôle unilatéral sur le partenariat. Lorsque le contrôle est partagé, les partenaires ont, relativement à l'accord, une relation ou un intérêt continu et actif qui n'est pas la relation ou l'intérêt d'investisseurs passifs ou des parties à une opération d'achat ou de vente. Il existe un contrôle partagé, par exemple,

lorsqu'un conseil mixte est mis sur pied afin de superviser la prestation des services de sécurité publique pour un certain nombre d'Administrations locales.

Risques et avantages partagés

- .21 Dans un partenariat, chaque partenaire assume une part des risques combinés et participe aux avantages rattachés aux objectifs communs du partenariat. Le partage des risques et avantages significatifs entre les partenaires doit en outre être équitable. Ainsi, il se peut que les partenaires exploitent une décharge contrôlée dans le cadre d'un partenariat afin de fournir un service à la collectivité sur la base d'un partage des coûts. En pareil cas, les partenaires partagent généralement les risques liés à l'exploitation et les risques environnementaux, ainsi que les revenus rattachés à l'exploitation de la décharge.
- .22 Le partage des risques et des avantages n'est pas considéré comme équitable lorsque, dans le cadre d'un accord, le gouvernement conserve la totalité du risque inhérent à la propriété d'un bien tout en consentant à une autre partie l'avantage de toucher des revenus provenant des redevances tirées de l'utilisation du bien. Le partage des risques et des avantages n'est pas équitable lorsque, par exemple, un gouvernement propriétaire d'une autoroute permet à une organisation du secteur privé de l'exploiter et d'en tirer des produits, en vertu de l'accord conclu et des dispositions législatives requises.

SP 3060.29 - .35 COMPTABILISATION DE LA PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT

Partenariats autres que des partenariats commerciaux

- .29 Le gouvernement doit constater dans ses états financiers sa participation dans des partenariats, autres que des partenariats commerciaux, selon la méthode de la consolidation proportionnelle.
- .30 Les gouvernements peuvent devenir partie à des partenariats qui sont semblables à des services de l'Administration publique⁵ (SAP) sauf en ce qui a trait à l'étendue du contrôle gouvernemental : le gouvernement partage avec ses partenaires le contrôle exercé sur le partenariat, alors qu'il contrôle le SAP. Les SAP sont des organismes publics qui exercent des activités qui contribuent directement à l'exercice du pouvoir exécutif du gouvernement et sont consolidés dans les états financiers du gouvernement conformément au chapitre SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT. Les partenariats qui exercent des activités semblables à celles des SAP sont comptabilisés selon la méthode de la consolidation proportionnelle.

Note 5. Les unités gouvernementales sont définies dans le chapitre SP 2500 – Consolidation – Principes fondamentaux

- .31 La consolidation proportionnelle des partenariats fournit aux utilisateurs des états financiers le même genre d'informations sur la situation financière et les résultats des activités du gouvernement que celles qui seraient disponibles si le gouvernement gérait les ressources et les activités par l'intermédiaire d'un SAP. La consolidation

proportionnelle reflète également le niveau des activités du gouvernement (par exemple, les coûts et les revenus) dans l'état des résultats, les ressources financières dont il dispose et les risques auxquels il s'expose en raison de ces activités.

Partenariats commerciaux

- .32 Les partenariats commerciaux doivent être comptabilisés selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, sur la base de la part du gouvernement dans le partenariat commercial.
- .33 Les gouvernements peuvent devenir partie à des partenariats commerciaux qui sont semblables à des entreprises publiques⁶ sauf en ce qui a trait à l'étendue du contrôle gouvernemental. Ces partenariats commerciaux peuvent en outre exercer des activités semblables à celles des entreprises publiques. Les partenariats commerciaux diffèrent des autres partenariats en ce qui concerne leurs relations avec le gouvernement, leurs objectifs et leurs activités. Les partenariats commerciaux représentent un actif financier pour le gouvernement et, compte tenu de leur autonomie, de leur orientation commerciale et de leur autosuffisance financière⁷, la comptabilisation à la valeur de consolidation est appropriée dans leur cas. Comme il est prévu au chapitre SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, dans le cas des entreprises publiques, la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation est celle qui s'avère la plus appropriée pour les partenariats commerciaux.

Note 6. Le chapitre PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, paragraphe [SP 1300.28](#), contient une définition d'entreprise publique.

Note 7. Le chapitre PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, paragraphe [SP 1300.31](#), décrit les facteurs servant à déterminer l'autonomie financière d'une entreprise publique. Ces facteurs seraient pris en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer l'autonomie financière des parties aux partenariats commerciaux.

- .34 La comptabilisation des partenariats commerciaux selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation permet d'éviter de confondre, ligne par ligne, les budgets et les résultats de ces partenariats commerciaux avec ceux des activités gouvernementales qui visent des objectifs différents. Elle permet également d'éviter que la part du gouvernement dans la dette brute des partenariats commerciaux ne soit combinée avec la dette brute des autres organismes publics, les partenariats commerciaux étant censés rembourser leurs dettes au moyen de leurs propres revenus.
- .35 La méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, conjuguée à la présentation d'informations financières condensées, permet de donner aux utilisateurs des états financiers un compte rendu global et informatif de la nature et de l'étendue des opérations et ressources financières des partenariats commerciaux. Elle permet de mesurer l'incidence que les partenariats commerciaux peuvent avoir sur la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses dettes et de financer les activités futures.

Field Code Changed

Field Code Changed

CHAPITRE SP 3210 – Actifs (s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2017; l'application antérieure est autorisée)

SP 3210.03 - .05 ACTIFS

.03 **Les actifs** sont les ressources économiques sur lesquelles l'entité du secteur public exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.

.04 Un actif a trois caractéristiques essentielles :

- a) il représente des avantages futurs en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens ou de services, générer des rentrées de trésorerie futures ou réduire les sorties de trésorerie;
- b) l'entité du secteur public est en mesure de contrôler la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs;
- c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a l'entité du secteur public s'est déjà produit.

.05 Les ressources économiques qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des actifs ne constituent pas des actifs.

SP 3210.06 - .10 Ressources économiques

.06 Les ressources économiques représentent une valeur parce qu'elles permettent à l'entité d'atteindre ses objectifs, comme la fourniture de biens et services publics, la redistribution de la richesse, la génération de rentrées de trésorerie ou la réduction des sorties de trésorerie.

.07 De plus, une ressource économique ne peut représenter une valeur que s'il y a restriction quant à sa disponibilité. Par exemple, l'air que nous respirons ne peut, en règle générale, être considéré comme une ressource économique, à moins que son accès ne soit restreint.

.08 Les ressources économiques peuvent découler, entre autres :

- a) de contrats ou d'accords (par exemple, des créances et des contrats de location);
- b) de dispositions législatives adoptées par un autre gouvernement (par exemple, des transferts à recevoir);
- c) de dispositions législatives adoptées par le gouvernement lui-même (par exemple, des taxes ou impôts, des amendes et des pénalités);
- d) d'apports volontaires (par exemple, des dons);
- e) de la construction et du développement (par exemple, des routes).

- .09 Les ressources économiques peuvent être :
- a) de nature financière (par exemple, de la trésorerie, des créances et des placements);
 - b) de nature non financière (par exemple, des immobilisations corporelles, des éléments payés d'avance et des stocks de fournitures).
- .10 Faute de ressource économique, aucun avantage économique futur ne peut être obtenu. Par exemple, un camion d'incendie (la ressource économique) doit exister avant de pouvoir être utilisé pour la prestation de services d'extinction des incendies (les avantages économiques futurs).

SP 3210.11 - .15 Avantages économiques futurs

- .11 L'essence d'un actif réside dans l'avantage économique futur qu'il représente. Les actifs représentent des avantages économiques futurs qui permettent aux entités du secteur public d'atteindre leurs objectifs. L'avantage économique futur que représente un actif réside dans la capacité de cet actif, seul ou avec d'autres actifs, de contribuer à la fourniture de biens ou de services, de générer des rentrées de trésorerie futures ou de réduire les sorties de trésorerie.
- .12 Souvent, le public est le bénéficiaire des biens et des services fournis par l'entité du secteur public. Par exemple, des actifs comme des camions d'incendie servent à fournir des services d'extinction des incendies au public. Les hôpitaux et l'équipement médical servent à fournir des services de soins de santé. Les parcs, les écoles et les bibliothèques fournissent au public des possibilités en matière de loisirs, d'éducation et de recherche. Les usines de traitement des eaux fournissent des biens, comme l'eau potable. Ces actifs profitent aux entités du secteur public en ce sens qu'ils les aident à atteindre leur objectif premier, soit la fourniture de biens et de services. Ces avantages diffèrent de ceux que reçoit le public.
- .13 Les avantages économiques futurs que représente un actif peuvent également consister dans la génération de rentrées de trésorerie futures. Les rentrées de trésorerie profitent à l'entité du secteur public, car la trésorerie peut être utilisée pour acheter ou fournir des biens et des services, redistribuer la richesse ou régler des passifs. Les avantages revêtant la forme de rentrées de trésorerie se rattachent à des ressources telles que les prêts, les stocks destinés à la revente et les placements de portefeuille. En outre, certaines ressources du secteur public génèrent des rentrées de trésorerie du fait des redevances qui leur sont associées.
- .14 Les avantages économiques futurs peuvent également prendre la forme d'une capacité de réduire les sorties de trésorerie. Par exemple, ce peut être le cas lorsque l'amélioration d'une immobilisation corporelle permet de réduire les coûts de production des biens et des services.
- .15 On associe souvent engagement de coûts et génération d'actifs. Toutefois, ce ne sont pas tous les coûts qui donnent lieu à un avantage économique futur. Par exemple, les

coûts engagés pour maintenir la capacité de service actuelle d'un actif ne procurent pas d'avantage économique futur. De plus, une entité du secteur public peut obtenir un actif sans engager de coûts. Par exemple, un élément qui lui a été donné peut lui procurer un avantage économique futur et, par conséquent, répondre à la définition d'un actif.

SP 3210.16 - .21 Contrôle

- .16 Une entité du secteur public contrôle la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs qui s'y rattachent lorsqu'elle :
 - a) peut tirer des avantages de la ressource économique dans sa capacité de fournir des biens et des services, de générer des rentrées de trésorerie futures ou de réduire les sorties de trésorerie;
 - b) peut bloquer ou contrôler l'accès des autres à ces avantages;
 - c) est exposée aux risques associés à la ressource économique.
- .17 L'entité qui contrôle une ressource économique a la capacité d'en tirer des avantages. Par exemple, le bénéficiaire d'un transfert tire des avantages du transfert dans la mesure où il peut l'utiliser pour fournir des biens ou des services.
- .18 L'entité qui contrôle une ressource économique a la capacité de bloquer ou de contrôler l'accès des autres aux avantages économiques futurs associés à cette ressource économique. Par exemple, l'entité qui contrôle un autobus a la capacité de bloquer ou de contrôler l'accès des autres aux services de transport connexes.
- .19 L'entité qui contrôle une ressource économique est exposée aux risques qui y sont associés. Par exemple, l'entité peut détenir un placement dont la valeur peut diminuer et donner lieu à une perte.
- .20 Certaines ressources économiques font l'objet d'affectations d'origine externe, soit des obligations d'utiliser des ressources à des fins déterminées. Ainsi, les propres actifs de l'entité du secteur public peuvent être soumis à de telles affectations, comme c'est le cas de certains placements des fonds d'amortissement. Ces affectations n'excluent pas la possibilité que l'entité du secteur public contrôle la ressource économique.
- .21 Bien que le contrôle puisse être envisagé comme s'appliquant à un actif pris dans son ensemble, le concept peut aussi s'appliquer aux droits individuels associés à l'actif. Par exemple, un bien loué particulier représente différents avantages économiques pouvant, d'une part, conférer au preneur le droit d'utiliser le bien et, d'autre part, conférer au bailleur le droit de recevoir des loyers et la valeur résiduelle. Les deux parties peuvent donc détenir des actifs correspondant à leurs droits respectifs.

CHAPITRE SP 3320 – Actifs éventuels [s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2017; l'application antérieure est autorisée]

SP 3320.03 DÉFINITION

- .03 Les actifs éventuels sont des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. À terme, l'incertitude sera dénouée lorsqu'un ou plusieurs événements futurs qui échappent en partie au contrôle de l'entité du secteur public se produiront ou ne se produiront pas. Le dénouement de l'incertitude confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif.

SP 3320.04 - .07 CARACTÉRISTIQUES DES ACTIFS ÉVENTUELS

- .04 Les actifs éventuels se distinguent des actifs par l'incertitude qui les caractérise quant à l'existence d'un actif à la date des états financiers.
- .05 Les actifs éventuels résultent généralement d'événements non planifiés ou imprévus qui donnent lieu à une situation dont le dénouement est incertain. Le dénouement de la situation après la date des états financiers confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif.
- .06 Les actifs éventuels présentent deux caractéristiques fondamentales :
- a) l'existence d'une situation incertaine qui demeure irrésolue à la date des états financiers;
 - b) la survenance prévue d'un événement futur qui dénouera l'incertitude quant à l'existence d'un actif.
- .07 Le simple fait de s'appuyer sur un montant estimatif (incertitude relative à la mesure) n'entraîne pas forcément le genre d'incertitude qui caractérise un actif éventuel. Par exemple, bien qu'il puisse y avoir une incertitude relative à la mesure des impôts à recevoir, l'existence de l'actif ne fait aucun doute. L'incertitude ne porte que sur le montant en cause.

Situation incertaine

- .08 L'existence d'un actif éventuel suppose habituellement l'existence d'un événement non planifié ou imprévu entraînant une situation incertaine qui indique que l'entité du secteur public peut avoir un actif. Par exemple, prenons le cas où une entité du secteur public a subi une perte imprévue et qu'il existe des indications suffisantes laissant entrevoir une reprise potentielle. Le potentiel de reprise constitue alors la situation incertaine donnant lieu à un actif potentiel. L'actif est potentiel en raison de l'incertitude entourant la reprise; seul un événement futur permettra de confirmer ou d'infirmer l'existence de cet actif pour l'entité.
- .09 L'adoption, après la date des états financiers, d'une loi dont l'application est rétroactive ne peut créer une situation incertaine à la date des états financiers. En outre, il peut arriver que des élus ou des fonctionnaires de l'entité du secteur public annoncent les intentions de l'entité après la date des états financiers, mais avant leur achèvement. Faute d'une situation incertaine à la date des états financiers, il n'y a pas d'actif éventuel. Il peut cependant y avoir un événement postérieur à la date des états financiers.

Événement futur déterminant

- .10 L'existence d'un actif éventuel suppose également la survenance prévue d'un événement futur déterminant qui dénouera l'incertitude. L'événement futur déterminant dont la survenance est prévue fournit des renseignements additionnels sur l'existence d'un actif pour l'entité du secteur public à la date des états financiers. L'événement futur déterminant ne crée pas un actif — il ne fait qu'en confirmer ou infirmer l'existence à la date des états financiers.
- .11 L'entité du secteur public n'est pas en mesure de contrôler totalement l'événement futur déterminant. Par exemple, lorsqu'elle est engagée dans une poursuite, l'événement futur déterminant (le règlement de la poursuite) échappe à son contrôle.

CHAPITRE SP 3250 avantages de retraite

SP 3250.17 composantes du passif au titre des avantages de retraite

- .017 Les composantes du passif au titre des avantages de retraite sont les suivantes :
 - a) l'obligation au titre des prestations constituées, compte tenu de l'incidence des modifications, des règlements ou des compressions de régimes;
 - b) les actifs du régime, s'il en existe;
 - c) les gains ou les pertes actuariels non amortis.

SP 3250.50 - .59 Plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées

- .050 Le gouvernement doit présenter l'actif au titre des prestations constituées, après déduction de toute provision pour moins-value, dans son état de la situation financière. Lorsqu'un régime à prestations déterminées donne lieu à un actif au titre des prestations constituées, le gouvernement doit constater une provision pour moins-value correspondant à l'excédent de la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées sur l'avantage futur escompté. Toute variation du montant de la provision pour moins-value doit être constatée dans l'état des résultats de l'exercice au cours duquel la variation se produit.
- .051 Sur le plan comptable, il se peut qu'un gouvernement ayant un régime à prestations déterminées constate un actif au titre des prestations constituées. Cette situation se produit lorsque le montant total des cotisations versées par le gouvernement, compte tenu des intérêts gagnés sur celles-ci, excède les charges au titre des avantages de retraite constatées depuis la mise en place du régime. Les cotisations versées reflètent les objectifs de capitalisation du régime. La charge au titre des avantages de retraite reflète les objectifs comptables et elle est susceptible de différer pour de nombreuses raisons, dont le fait que les gains et pertes actuariels sont reportés et amortis sur les exercices futurs.

- .052 Le gouvernement peut tirer avantage d'un actif au titre des prestations constituées soit en retirant des actifs excédentaires, soit en cessant de verser des cotisations, ou en recevant un remboursement de cotisations. La valeur de l'actif au titre des prestations constituées peut se trouver réduite lorsqu'il existe un excédent du régime dont le gouvernement n'est pas en mesure de tirer pleinement avantage. Par exemple, il peut y avoir un moratoire sur le retrait des excédents des régimes de retraite ou il peut exister des incertitudes juridiques quant au droit du gouvernement de se servir d'un excédent du régime.
- .053 Pour déterminer dans quelle mesure la valeur d'un actif au titre des prestations constituées a été réduite, le gouvernement détermine en premier lieu la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées. La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées correspond à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée des pertes actuarielles nettes non amorties (fondée sur une méthode axée sur la valeur de marché des actifs).
- .054 La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées est par la suite comparée à l'avantage futur escompté. Lorsque l'avantage futur escompté excède la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées, cet actif n'a pas subi de baisse de valeur et, par conséquent, aucune provision pour moins-value n'est requise. Le diagramme figurant dans l'Annexe A du présent chapitre vise à présenter les interrelations entre les différentes expressions qui y sont définies.
- .055 La norme énoncée au paragraphe SP 3250.050 a pour objectif de limiter la valeur de l'actif au titre des prestations constituées du gouvernement au montant que le gouvernement pourra réaliser dans le futur. L'avantage futur escompté est un montant calculé représentant les avantages que le gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime. L'avantage futur escompté comprend tout excédent susceptible d'être retiré ou toute réduction des cotisations futures.
- .056 Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :
- a) la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
 - b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.
- .057 Les prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs sont déterminées d'une manière compatible avec celle qui est utilisée pour déterminer l'obligation au titre des prestations constituées. Ces montants estimatifs au titre des prestations à constituer annuellement pour services rendus, diminués des cotisations versées par les salariés et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un

excédent, sont ensuite ramenés à leur valeur actualisée. Le taux d'intérêt utilisé aux fins du calcul de cette valeur actualisée est égal au rendement prévu des actifs du régime utilisé pour déterminer la charge de l'exercice au titre des avantages de retraite.

- .058 Lorsque le régime paie des frais de gestion qui entrent dans le calcul des cotisations d'exercice, l'estimation la plus probable concernant les frais de gestion futurs est prise en compte dans la détermination du montant estimatif des prestations à constituer. Lorsque les frais de gestion sont payés par le régime mais qu'ils ne sont pas pris en compte dans le calcul des cotisations d'exercice, le taux de rendement des actifs du régime est ajusté pour tenir compte de la déduction des frais de gestion.
- .059 L'un des facteurs clés à prendre en considération pour déterminer l'avantage futur escompté que représente pour le gouvernement l'existence d'un excédent dans un régime à prestations déterminées est la capacité du gouvernement de retirer des actifs du régime. L'avantage futur escompté est constitué des montants sur lesquels le gouvernement possède un droit exécutoire de retrait. Ce montant ne comprend pas l'excédent du régime dont le retrait est permis, mais que le gouvernement a actuellement l'obligation, ou l'intention, de partager avec les salariés. Le gouvernement ne peut prévoir, sur la base d'un précédent ou pour d'autres raisons, qu'il obtiendra le droit exécutoire de retirer une partie de l'excédent du régime à laquelle il n'a pas droit actuellement. En conséquence, lorsque le retrait d'un excédent du régime exige l'accord des salariés ou l'approbation d'une autorité de réglementation compétente ou d'un tribunal, le gouvernement exclut tout montant faisant l'objet d'une telle restriction de son calcul de l'avantage futur escompté jusqu'à l'obtention d'une telle approbation. Un changement dans la répartition de l'excédent entre le gouvernement et ses salariés n'est pris en compte dans le calcul de l'avantage futur escompté que lorsque le changement a fait l'objet d'un accord et a été approuvé par les autorités de réglementation compétentes.

SP 3250.79 - .82 Régimes conjoints à prestations déterminées

- .079 Il se peut que les gouvernements participent de façon conjointe à des régimes à prestations déterminées dans le cadre desquels les risques et les avantages sont partagés entre le gouvernement et les participants du régime, représentés par un ou plusieurs parraineurs. Les régimes conjoints à prestations déterminées sont régis par un accord contractuel passé entre les parraineurs prévoyant que ces derniers exercent un contrôle partagé sur le régime. Un conseil d'administration est habituellement mis sur pied, dont les membres sont choisis en proportion égale par les coparraineurs, qui s'entendent également sur la nomination d'un président.
- .080 Le gouvernement tient compte des caractéristiques du régime pour déterminer s'il répond à la définition du régime conjoint à prestations déterminées. Dans le cadre d'un tel régime, le gouvernement et les participants du régime se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime. Les parraineurs se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions touchant la gestion du régime et la détermination du niveau des prestations et des cotisations, selon les conditions stipulées dans l'accord contractuel. Les

parraineurs se partagent, sur une base équitable, les risques significatifs associés au régime. Le partage des risques n'est pas considéré comme équitable lorsque, dans le cadre d'un accord, le gouvernement et les coparraineurs se partagent de façon égale la capitalisation du régime, mais que le gouvernement conserve la totalité du risque inhérent à l'obligation au titre des prestations constituées. Si le gouvernement conserve le risque résiduel, il est peu probable que le régime réponde à la définition du régime conjoint à prestations déterminées.

- .081 Lorsque le gouvernement participe à un régime conjoint à prestations déterminées, le risque assumé par le gouvernement est limité à sa partie du régime. Le gouvernement doit comptabiliser sa partie du régime conformément aux normes applicables aux régimes à prestations déterminées.
- .082 Il se peut que le gouvernement convertisse un régime d'avantages de retraite existant à prestations déterminées, dont il est le seul responsable, en régime conjoint à prestations déterminées dans le cadre duquel les risques et les avantages sont partagés. Lors de la conversion en régime conjoint, le gouvernement détermine si des problèmes comptables particuliers sont soulevés du fait de la conversion, notamment si le régime précédent a fait l'objet d'un règlement total ou partiel ou d'une compression totale ou partielle. Pour évaluer ces questions, le gouvernement tient compte de ses circonstances propres et des conditions dont est assorti le régime conjoint à prestations déterminées.

SP 3250 – GLOSSAIRE (définitions choisies)

Actif au titre des prestations constituées (accrued benefit asset) : montant de tout actif constaté par le gouvernement dans son état de la situation financière à l'égard des avantages de retraite accordés aux salariés, avant déduction de toute provision pour moins-value qu'il pourrait être nécessaire de constituer. Ce montant est égal à la valeur cumulée des cotisations versées, diminuée de la somme des charges au titre des prestations constituées de l'exercice considéré et des exercices antérieurs (compte non tenu de toute variation de la provision pour moins-value).

Obligation au titre des prestations constituées (accrued benefit obligation) : valeur des avantages de retraite correspondant aux services rendus par les salariés actuels et les anciens salariés jusqu'à la date des états financiers.

Gains actuariels et pertes actuarielles (actuarial gains and losses) : variations de la valeur de l'obligation au titre des prestations constituées et des actifs du régime qui sont causées par les facteurs suivants :

- a) écarts entre les résultats réels et les prévisions établies;
- b) modifications d'hypothèses actuarielles.

Évaluation actuarielle aux fins de la comptabilité (actuarial valuation for accounting purposes) : évaluation de la situation financière d'un régime consistant à évaluer les actifs du régime et à calculer la valeur actuarielle des prestations à verser en vertu du régime.

L'évaluation fournit les informations nécessaires pour la détermination du passif au titre des avantages de retraite et des charges connexes conformément au présent chapitre.

Évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation (actuarial valuation for funding purposes) : évaluation de la situation financière d'un régime d'avantages consistant à déterminer la valeur des actifs détenus en vue du règlement du passif au titre des avantages et à estimer la valeur actuarielle des prestations à verser en vertu du régime. L'évaluation actuarielle permet d'établir le montant des cotisations futures à payer, ainsi que les gains réalisés ou les pertes subies depuis la dernière évaluation.

Valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées (adjusted benefit asset) : montant égal à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée, le cas échéant, de l'excédent des pertes actuarielles non amorties sur les gains actuariels non amortis.

Avantage futur escompté (expected future benefit) : montant calculé représentant les avantages que le gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime. L'avantage futur escompté comprend tout excédent susceptible d'être retiré ou toute réduction des cotisations futures. Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :

- a) la valeur actualisée des prestations que l'entité prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.

Régime conjoint à prestations déterminées (joint defined benefit plan) : accord contractuel, conclu entre un gouvernement et un ou plusieurs autres parraineurs représentant les participants du régime, qui possède toutes les caractéristiques suivantes :

- a) les parraineurs collaborent à l'atteinte de l'objectif commun important et clairement défini qui consiste à fournir des avantages de retraite en contrepartie des services rendus par les salariés;
- b) le gouvernement et les salariés, ces derniers étant représentés par le parraineur autre que le gouvernement, se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime;
- c) les parraineurs se partagent de façon continue le contrôle des décisions touchant la gestion du régime d'avantages de retraite et la détermination du niveau des prestations et des cotisations;
- d) les risques significatifs associés au régime d'avantages de retraite sont partagés, sur une base équitable, entre le gouvernement et les salariés, ces derniers étant représentés par le parraineur autre que le gouvernement.

L'accord contractuel prévoit que les parraineurs exercent un contrôle partagé sur le régime d'avantages de retraite et permet d'assurer qu'aucun des parraineurs n'est en mesure

d'exercer un contrôle unilatéral sur le régime. Néanmoins, il doit y avoir, dans l'ensemble, une relation équitable entre la capitalisation du régime d'avantages de retraite assurée par le gouvernement, le degré de contrôle qu'il est en mesure d'exercer sur le régime et sa part des risques et avantages associés au régime.

Régime interemployeurs (multiemployer plan) : régime à prestations déterminées auquel cotisent plusieurs gouvernements ou organismes publics, habituellement en vertu d'une loi ou d'une ou plusieurs conventions collectives. Un tel régime se caractérise principalement par le fait que les actifs apportés par une entité participante ne sont pas portés à un compte distinct ni affectés au paiement des prestations aux salariés de cette entité et, de ce fait, ces actifs peuvent servir à verser des prestations à des salariés d'autres entités participantes.

Régime à employeurs multiples (multiple employer plan) : régime à prestations déterminées auquel participent plusieurs gouvernements ou organismes publics et qui n'est pas un régime interemployeurs. À l'opposé du régime interemployeurs, le régime à employeurs multiples comporte des comptes distincts pour chacune des entités participantes de sorte que les cotisations portées au compte d'une entité déterminée ne permettent de verser des prestations qu'aux salariés de l'entité. En outre, ces régimes visent à permettre aux entités participantes, qui couvrent habituellement dans le même secteur d'activité, de mettre en commun les actifs de leurs régimes à des fins de placement ou de réduire les frais de gestion. Les régimes à employeurs multiples peuvent comporter des caractéristiques permettant aux entités participantes d'utiliser différentes façons de déterminer les avantages, de sorte que l'entité fixe ses cotisations au régime en se fondant sur la formule qu'elle a choisie.

Actifs du régime (plan assets) : actifs qui sont séparés et affectés au versement des prestations de retraite aux salariés, dans le cas où les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) les actifs de l'entité distincte ne peuvent servir qu'au règlement des prestations constituées afférentes aux avantages de retraite, ne peuvent être touchés par les créanciers du gouvernement, et ne peuvent être retournés au gouvernement ou peuvent lui être retournés pourvu que les actifs résiduels de la fiducie demeurent suffisants pour régler les obligations découlant du régime;
- b) le gouvernement n'est pas tenu de verser directement les prestations de retraite connexes aux salariés si les actifs du régime suffisent à cette fin.

Aux fins du présent chapitre, les actifs du régime ne comprennent pas les sommes détenues par le gouvernement qui n'ont pas encore été versées à la fiducie ou à une autre entité juridique.

Passif au titre des avantages de retraite (retirement benefit liability) : montant de tout passif constaté dans l'état de la situation financière du gouvernement à l'égard des avantages de retraite. Il correspond au total des charges d'avantages de retraite de l'exercice considéré et des exercices antérieurs, diminué des cotisations cumulées versées par le gouvernement.

Formatted: Font: Not Bold

Formatted: Font: Not Bold, Not Italic

Formatted: Font: Not Bold

PENSION ASSET EXPERT ADVISORY PANEL REPORT Final-FR.docx

RAPPORT DU PANEL CONSULTATIF D'EXPERTS SUR L'ACTIF DES RÉGIMES DE RETRAITE

Mandat du Panel

Le Panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite (le Panel) a été formé en vue de tenir compte :

- du besoin en matière de contrôle de la constatation d'un actif de régime de retraite en ce qui touche les régimes de retraite conjoints à prestations déterminées (RRCPD);
- du besoin en matière de contrôle de la constatation d'un actif de régime de retraite pour d'autres régimes de retraite;
- des techniques d'évaluation appropriées pour la mesure d'un actif de régime de retraite qui prennent en considération le futur pouvoir décisionnel des promoteurs de régime;
- des recommandations à l'intention du Groupe de travail sur les avantages sociaux du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) relativement aux questions dont il doit tenir compte dans le cadre de son examen des normes relatives aux prestations de retraite et aux avantages postérieurs à l'emploi.

Le Panel a examiné les accords liés à certains RRCPD (plus particulièrement le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario [RREO] et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario [RRSEFPO], individuellement le « Régime » et collectivement les « régimes »). Il a ensuite examiné la question de savoir s'il existe un fondement pour la constatation d'un actif net de régime de retraite pour l'un des régimes ou les deux conformément aux normes comptables pour le secteur public (NCSP) du Canada. Le Panel a également examiné la façon dont l'actif net serait mesuré, le cas échéant.

La constatation et la mesure des actifs nets de régime de retraite que présentent d'autres régimes de retraite ne sont pas examinées dans le présent rapport.

Nature des régimes de retraite examinés

Les régimes de retraite ne sont pas tous identiques. Chacun des régimes de retraite examinés par le Panel comporte des accords distincts qui ont une incidence sur l'application des directives comptables. Une compréhension approfondie des politiques de capitalisation et des mécanismes de gouvernance propres aux régimes est

essentielle à l'évaluation du caractère approprié de la comptabilité de chaque régime. Les accords contractuels actuels ont servi à évaluer les droits et les pouvoirs existants aux termes desdits accords.

En vertu des lois ontariennes sur les pensions (la *Loi sur les régimes de retraite* [la « LRR de l'Ontario »]), il existe plusieurs catégories de régimes de retraite à prestations déterminées (RRPD). Les RRCPD représentent une catégorie distincte des régimes à promoteur unique ou des régimes à employeurs multiples et sont assortis d'exigences réglementaires différentes. Les deux régimes visés par le présent rapport sont des régimes de retraite conjoints; le gouvernement provincial de l'Ontario a conclu des accords contractuels avec le promoteur des employés de chaque régime qui régissent la relation entre les co-promoteurs du régime en cause, y compris en ce qui a trait aux excédents et aux déficits des régimes. Les lois applicables et les accords contractuels régissant les régimes dont a tenu compte le Panel figurent à l'annexe A et les principaux faits sont résumés ci-après pour chaque régime.

Aux termes des NCSP, il existe des catégories semblables de RRPD, dont des RRCPD. Dans le cadre d'un RRCPD, le promoteur gouvernemental (employeur) partage les risques et les avantages¹ d'un RRPD avec les participants au régime, représentés par un ou plusieurs promoteurs salariaux [selon le paragraphe SP 3250.79]. L'une des principales caractéristiques d'un RRCPD est un accord officiel conclu entre les promoteurs qui prévoit l'exercice d'un contrôle partagé sur le régime. Voici d'autres caractéristiques essentielles des RRCPD :

- le gouvernement et les participants au régime partagent le versement de cotisations à la caisse du régime;
- les promoteurs partagent le contrôle des décisions relatives au niveau des prestations et des cotisations de manière continue, selon les modalités de l'accord contractuel ainsi que les dispositions relatives à la gestion du régime;
- les promoteurs partagent, de façon équitable, les risques importants (positifs et négatifs) associés au régime de retraite. Le gouvernement ne conserve pas le risque résiduel du régime.

[Selon le paragraphe SP 3250.80]

Par définition, aucun des promoteurs n'exerce un contrôle unilatéral sur un RRCPD; un processus décisionnel commun, chacun des promoteurs ayant son mot à dire, représente un attribut essentiel. L'une des différences fondamentales entre les régimes de retraite à promoteur unique et les RRCPD est que le contrôle unilatéral qu'exerce un

¹ Note de la rédaction : Dans la version anglaise du chapitre PS 3250, on emploie les termes « rewards » et « benefits » de façon interchangeable. Aux fins d'uniformité, on emploie le terme « rewards » dans la version anglaise du présent rapport. Le Panel a souligné que dans la version française du chapitre PS 3250, qui fait également autorité, on emploie un seul terme, soit « avantages ».

promoteur unique sur l'établissement des taux de cotisation et des avantages a été remplacé par l'exercice d'un contrôle partagé sur la prise de ces décisions. Autrement dit, deux ou plusieurs partenaires travaillent en étroite collaboration pour assurer la surveillance du régime. Le partage des risques et des avantages du régime de retraite de façon équitable est une conséquence logique du partage du contrôle exercé sur ces politiques ayant une influence sur les résultats du régime de retraite et les responsabilités partagées en matière de capitalisation [selon le chapitre SP 3250.GLOSSAIRE, « régime conjoint à prestations déterminées »]. Un RRPD dans le cadre duquel seuls les risques (aspects négatifs) sont partagés et non les avantages (aspects positifs) entre les promoteurs ne correspondrait pas à la définition d'un RRCPD aux termes des NCSP.

Le RREO était un régime à promoteur unique jusqu'en 1992, lorsqu'il est devenu un régime conjoint. Il a par la suite été classé comme régime de retraite conjoint à des fins réglementaires en vertu de la LRR de l'Ontario et comme RRCPD à des fins comptables. De même, le RRSEFPO a été séparé du Régime de retraite des fonctionnaires (un régime à promoteur unique) en 1995 et a par la suite été classé comme régime de retraite conjoint à des fins réglementaires en vertu de la LRR de l'Ontario et comme RRCPD à des fins comptables.

Le Panel comprend que ces changements visaient essentiellement le transfert par le gouvernement provincial de l'Ontario d'une part des risques et des coûts de l'obligation aux participants aux régimes. En échange, les participants ont reçu une part équitable de tout excédent qu'affiche leur régime; tant les aspects positifs que les aspects négatifs du rendement du régime sont partagés équitablement. En outre, le promoteur salarial s'est vu accorder le droit de participer au contrôle partagé de son régime. Les accords visent la tenue de discussions continues entre les promoteurs de chaque régime et un processus décisionnel conjoint relativement à des questions telles que la structure des régimes, les avantages prévus au titre des régimes, les taux de cotisation, les niveaux de capitalisation et autres décisions stratégiques.

Étant donné que les risques et les avantages de la capitalisation et la gouvernance des régimes sont partagés entre le promoteur patronal et le promoteur salarial, toutes les parties considéraient la transition des régimes à promoteur unique vers des régimes de retraite conjoints comme un arrangement juste et équitable.

Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario – Structure et organisation

Promoteurs

Le RREO est un régime de retraite conjoint.

Les co-promoteurs sont le gouvernement provincial de l'Ontario (représenté par le ministre de l'Éducation), soit le promoteur patronal, et la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (FEO) [représentée par le Bureau de la FEO], soit le promoteur salarial. L'Entente des partenaires conclue entre les co-promoteurs établit les principes contrôle partagé et régit tous les aspects du Régime.

D'autres employeurs participent également au Régime, ce qui fait que le RREO est également un régime à employeurs multiples, mais ces employeurs ne sont pas des promoteurs et ne participent pas au processus décisionnel.

Prise de décisions

Les membres du conseil du RREO sont nommés par les co-promoteurs et le conseil est responsable de l'administration du régime de retraite et de l'investissement des actifs de la caisse de retraite. Le conseil est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie d'investissement, de verser les prestations de retraite, d'autoriser la préparation d'évaluations actuarielles et de gérer, de manière générale, le régime de retraite et la caisse de retraite.

Le conseil ne prend pas de décisions fondamentales relativement aux prestations et aux cotisations, car ces décisions relèvent du Comité des partenaires des co-promoteurs, auquel un nombre équivalent de représentants est nommé par chaque promoteur.

Accords de capitalisation

Une disposition fondamentale en matière de capitalisation, énoncée dans la *Loi sur le régime de retraite des enseignants*, est que les cotisations des employeurs pour l'année en cours ne doivent pas dépasser celles versées par les participants au cours de l'année précédant l'année d'avant.

Sur le plan historique, les employeurs ont versé des cotisations équivalentes à celles des participants, selon les cotisations versées par les participants au cours de l'année précédant l'année d'avant. Ainsi, les cotisations ont été versées selon une proportion d'environ 50-50 par les employeurs et les participants, sauf entente contraire expresse.

À l'heure actuelle, une exception limitée aux dispositions relatives aux cotisations équivalentes reflète néanmoins le principe du partage qui sous-tend le RREO. Au cas où le RREO n'assurerait pas l'indexation conditionnelle des prestations au cours d'une année donnée, les employeurs du RREO versent une cotisation équivalente au montant de cette réduction de prestations, ce qui est connu sous le nom de cotisations pour le « partage égal du fardeau ».

Les accords contractuels exigent la réalisation d'une évaluation actuarielle aux fins de capitalisation aux moins une fois tous les trois ans conformément à la LRR de l'Ontario, mais les promoteurs peuvent choisir de réaliser cette évaluation plus fréquemment.

Cette évaluation actuarielle doit être « équilibrée sur le plan actuariel », c'est-à-dire que les prestations devant être versées et les coûts devant être acquittés à même la caisse de retraite plus toute réserve pour éventualités doivent être égal à la valeur des actifs du régime, plus la valeur actuelle des cotisations futures des participants et des employés et tout paiement spécial. Du point de vue procédural, le processus triennal d'évaluation commence par une évaluation préliminaire préparée par l'actuaire du conseil en fonction des niveaux actuels de prestations et de cotisations du Régime. Dans la mesure où cette évaluation préliminaire n'est pas équilibrée sur le plan actuariel, les co-promoteurs doivent négocier les changements qui seront apportés au Régime afin de garantir le dépôt d'une évaluation équilibrée sur le plan actuariel, et doivent convenir de ces changements. Aux termes de ce processus, il n'y a donc aucun excédent ou déficit de capitalisation dans l'évaluation actuarielle définitive qui est déposée conformément à la LRR de l'Ontario; tout déficit doit être financé et tout excédent doit servir à augmenter les prestations ou à réduire les cotisations ou servir délibérément de réserve.

Les co-promoteurs peuvent convenir d'apporter des changements au Régime favorisant l'augmentation ou la diminution des cotisations des employeurs et des participants, d'améliorer les prestations versées aux participants ou encore de tenir une réserve pour éventualités dans le Régime. Les négociations doivent être entamées de bonne foi et si les parties ne parviennent pas à une entente dans un certain délai, un médiateur peut être nommé par les co-promoteurs et, au besoin, la question est renvoyée en arbitrage exécutoire. Toutefois, en vertu de l'Entente des partenaires, une décision doit être prise quant à la façon de garantir l'équilibre actuariel de l'évaluation actuarielle requise.

Les co-promoteurs ont mis en œuvre une Politique de gestion de la capitalisation (PGC) dans le cadre de l'Entente des partenaires, qui expose un cadre convenu de priorités dont peuvent se servir les promoteurs pour déterminer conjointement la façon dont les excédents de capitalisation seront utilisés ou dont les déficits seront financés. La PGC, conjointement avec la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada), oblige les promoteurs à négocier des cotisations réduites ou la bonification temporaire ou permanente des prestations (ou une combinaison des deux) une fois que le RREO atteint des seuils de capitalisation donnés. En convenant des seuils de capitalisation prévus par la PGC et des mesures à prendre au moment de l'atteinte de chacun des seuils, les promoteurs ont convenu en principe du moment où les prestations ou les cotisations seront modifiées par opposition à l'utilisation ou à la création de réserves pour éventualités. À titre d'exemple, selon le niveau actuel d'excédent, la priorité doit être accordée au rétablissement de l'indexation conditionnelle des prestations qui avaient été réduites lors du ralentissement économique. Par la suite, la prochaine priorité consiste à réduire les cotisations des participants et des employeurs, les faisant passer du niveau actuel de 11,1 % au « taux annualisé » ordinaire de 10 %. Toutefois, la PGC ne précise pas si les cotisations, les prestations ou les deux seront rajustées ni le moment où elles le

seraient. Il faudrait que les partenaires négocient cette question. Dans le présent rapport, les termes « réductions des cotisations » et « suspensions des cotisations » sont employés comme synonymes et englobent les réductions complètes et partielles des cotisations assurées par les promoteurs.

Ni les documents constitutifs du RREO ni la PGC ne limitent les résultats des négociations entre les co-promoteurs. Les niveaux de cotisation peuvent être négociés. Le Régime ne précise pas de niveau minimal ni de fourchette fixe de cotisation pour les participants ou les employeurs qu'il faut respecter dans le cadre du processus de négociation.

Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario – Structure et organisation

Promoteurs

Le RRSEFPO est un régime de retraite conjoint.

Les co-promoteurs sont le gouvernement provincial de l'Ontario (représenté par le président du Conseil de gestion du gouvernement), soit le promoteur patronal, et le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), soit le promoteur salarial. Les co-promoteurs ont établi une fiducie (la Fiducie du régime de retraite du SEFPO [FRRS]) et la déclaration de fiducie entre les co-promoteurs et les membres du Conseil d'administration de la FRRS précise la façon dont le contrôle partagé est assuré et régit tous les aspects du Régime.

Prise de décisions

Le Conseil d'administration est chargé de l'administration du Régime et un nombre égal de membres est nommé par le gouvernement provincial de l'Ontario et le SEFPO.

Le Conseil d'administration prend des décisions par vote majoritaire, ce qui signifie qu'au moins un membre représentant respectivement le gouvernement provincial de l'Ontario et le SEFPO doit consentir à une résolution afin que celle-ci soit adoptée. Dans le cas d'une impasse, il existe des procédures convenues visant à nommer temporairement un 11^e membre, et les deux promoteurs doivent être d'accord avec la nomination (ou, au besoin, cette personne est nommée par le juge en chef de l'Ontario).

Le Conseil d'administration est responsable de l'administration du RRSEFPO et de l'investissement des actifs de la FRRS. Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie d'investissement, de verser les prestations de retraite, d'autoriser la préparation d'évaluations actuarielles et de gérer, de manière générale, le régime de retraite et la caisse de retraite.

Le Conseil d'administration ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant de modifier le Régime ou la déclaration de fiducie. Toutes les décisions relatives aux niveaux de cotisation et aux prestations qu'il faut prendre au titre du Régime, y compris les décisions prises pour respecter les règles de capitalisation minimale de la LRR de l'Ontario, relèvent des promoteurs. Le consentement écrit unanime des promoteurs est nécessaire pour pouvoir apporter des modifications à la déclaration de fiducie, aux documents constitutifs du Régime et à l'entente de promotion.

Accords de capitalisation

L'exigence fondamentale en matière de cotisation aux termes des documents constitutifs du RRSEFPO est que les employeurs doivent verser des cotisations équivalentes à celles des participants, sous réserve d'un retard de deux mois.

Le Conseil d'administration et l'actuaire du RRSEFPO sont responsables des évaluations actuarielles du Régime ainsi que des hypothèses actuarielles utilisées dans le cadre de ces évaluations. Ces évaluations doivent être présentées à l'organisme de réglementation des régimes de retraite tous les trois ans en vertu de la LRR de l'Ontario, mais le Conseil d'administration peut choisir de présenter une évaluation plus fréquemment.

Dans le cas où une évaluation actuarielle révélerait un excédent, cet excédent est divisé en parts égales entre un fonds de stabilisation des taux des employeurs et un fonds de stabilisation des taux des participants. Une répartition des excédents de capitalisation selon une proportion différente d'une proportion 50-50 peut être convenue dans le cadre de la négociation collective. Le gouvernement provincial de l'Ontario peut conserver son fonds de stabilisation des taux comme réserve ou s'en servir pour réduire ses paiements spéciaux ou ses cotisations ordinaires. De même, le SEFPO peut conserver son fonds de stabilisation des taux comme réserve ou s'en servir à sa discrétion. Les décisions des deux promoteurs relatives au fonds de stabilisation des taux peuvent être prises unilatéralement sans l'accord de l'autre promoteur et ces décisions ne sont assujetties qu'aux dispositions de la LRR de l'Ontario et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada). Le Conseil d'administration de la FRRS n'a aucun pouvoir relativement à l'utilisation ou à l'application de l'un ou l'autre des fonds de stabilisation des taux, mais a recommandé aux promoteurs de la FRRS de veiller à ce que le passif actuariel net de chaque fonds de stabilisation des taux ne dépasse pas 12,5 %. Il n'y a aucune restriction quant à l'utilisation que fait chacun des promoteurs de son excédent. Aucun niveau minimal ni aucune fourchette fixe de cotisation pour les participants ou les employeurs ne sont précisés. Le montant des cotisations peut être modifié aux termes d'une entente conclue par les co-promoteurs ou au moyen de l'utilisation de leurs fonds de stabilisation des taux respectifs. En principe, si le fonds de stabilisation des taux est suffisant, le SEFPO ou le gouvernement provincial de l'Ontario

pourrait réduire ses cotisations à zéro, sans devoir obtenir le consentement de l'autre co-promoteur.

En cas de déficit de capitalisation, les cotisations des participants et des employeurs sont augmentées de façon égale pour financer le déficit. La seule exception est dans le cas où l'un ou l'autre des co-promoteurs posséderait un fonds de stabilisation des taux et choisirait de l'appliquer de manière à compenser sa part d'un déficit de capitalisation.

Les documents constitutifs du Régime précisent clairement qu'aucun montant de l'excédent du Régime ne doit être versé au gouvernement provincial de l'Ontario ou à un employeur participant. Toutefois, les suspensions des cotisations ne sont pas explicitement considérées comme un retrait d'excédent et sont clairement permises conformément à l'entente de promotion de la FRRS et aux documents constitutifs du Régime.

Point de vue du Panel

Le RREO et le RRSEFPO ont tous deux été comptabilisés comme RRCPD dans les Comptes publics de l'Ontario conformément au chapitre SP 3250, *Avantages de retraite*, depuis l'entrée en vigueur de cette norme en 2001. La vérificatrice générale est également d'accord avec cette classification des deux régimes.

Le Panel est d'accord avec la classification comptable des deux régimes à titre de RRCPD.

Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite

La comptabilité des régimes de retraite vise à mesurer le coût des promesses relatives aux prestations de retraite faites aux employés et à répartir ces coûts en fonction des périodes au cours desquelles ces employés fournissent des services. À cette fin, une évaluation actuarielle est préparée et reflète la meilleure estimation du promoteur à l'égard :

- de l'excédent ou du déficit du régime visé à la fin de l'année;
- du coût des prestations de retraite associé aux services que les employés ont fournis pendant l'année.

Cette évaluation comptable est différente de l'« évaluation actuarielle » préparée en vue d'être présentée à l'organisme de réglementation des régimes de retraite – la

Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) – puisque l'objectif d'une évaluation actuarielle consiste à déterminer le niveau des cotisations que doivent verser les employés et les employeurs afin de garantir la capitalisation adéquate du régime visé.

Le cadre comptable pertinent utilisé comme fondement de l'analyse est les NCSP créées par le CCSP et publiées dans le *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*. Le CCSP a été créé pour établir des normes comptables adaptées expressément au secteur public du Canada.

Les sources de référence à consulter lorsqu'il s'agit de déterminer les méthodes comptables appropriées figurent dans chapitre SP 1150, *Principes comptables généralement reconnus*. D'abord, un gouvernement se conforme à toute norme comptable du secteur public précise se rattachant à la question à l'étude, c'est-à-dire qu'il applique toute source première des principes comptables généralement reconnus (PCGR). Dans le cas présent, le chapitre SP 3250, *Avantages de retraite*, est un chapitre qui porte expressément sur la comptabilisation des RRPD. En outre, le chapitre SP 3250 définit les RRCPD et contient des directives précises relativement à la comptabilisation de ces derniers.

Le chapitre SP 1000, *Fondements conceptuels des états financiers*, décrit les concepts qui sous-tendent l'élaboration et l'utilisation de principes comptables dans les états financiers du gouvernement. Si les concepts prévus par le chapitre SP 1000 sont considérés comme étant en conflit avec une source première de PCGR, la source première de PCGR l'emporte [selon le paragraphe SP 1150.12]. Si une source première de PCGR peut être interprétée de plusieurs façons, le gouvernement choisit le traitement qui correspond le mieux aux principes sous-tendant la source première de PCGR [selon le paragraphe SP 1150.14].

Si une source première de PCGR, comme le chapitre SP 3250, n'est pas claire, le gouvernement doit élaborer une méthode comptable tenant compte d'autres normes prévues par les NCSP et du chapitre SP 1000. Récemment, le CCSP a entrepris un nouveau projet visant à examiner et à mettre à jour son cadre conceptuel prévu par le chapitre 1000. Ce projet est en cours et le CCSP a publié un certain nombre de normes visant à étoffer et à clarifier les directives fournies dans le chapitre PS 1000 relativement aux actifs, aux actifs éventuels et aux droits contractuels. Ces normes n'entrent pas en vigueur avant avril 2017, mais l'adoption anticipée est permise. Par conséquent, ce sont des sources de référence valides, car elles sont conformes au chapitre SP 1000 et visent à aider les gouvernements à appliquer les normes.

En outre, un gouvernement peut consulter les directives comptables dans d'autres cadres des PCGR à condition que ces cadres soient conformes aux NCSP et au chapitre SP 1000. Le chapitre SP 1150 indique que le Conseil des normes comptables du Canada, le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) et l'International

Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), entre autres, constituent des sources importantes à consulter relativement aux questions qui ne sont pas visées par les sources premières des PCGR et pour faciliter l'application d'une source première de PCGR dans des circonstances particulières [selon le paragraphe SP 1150.19]. Le Panel a observé que l'IPSASB a le mandat d'établir des normes comptables pour le secteur public à l'échelle internationale. Les normes établies par l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards [IPSAS]) sont appliquées au sein d'un certain nombre d'administrations à l'échelle internationale et le président actuel du CCSP est un membre votant de l'IPSASB.

Le chapitre 1000 précise que les objectifs des états financiers gouvernementaux sont un facteur important dans la sélection des méthodes comptables utilisées dans le cadre de la communication de l'information financière par les gouvernements [selon le paragraphe SP 1000.13]. Les objectifs des états financiers gouvernementaux sont énoncés dans le chapitre SP 1100, *Objectifs des états financiers*, et constituent par conséquent une source de référence pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer les méthodes comptables appropriées.

Conformément aux exigences du chapitre SP 1150, le Panel a par conséquent tenu compte non seulement des directives figurant dans le chapitre SP 3250, de la source première de PCGR se rattachant aux questions de constatation et de mesure abordées dans le présent rapport, mais également des concepts prévus par le chapitre SP 1000, des objectifs des états financiers prévus par le chapitre SP 1100 et des directives pertinentes communiquées par d'autres normalisateurs afin de garantir l'exhaustivité et la rigueur de son analyse. Le Panel s'est tout particulièrement appuyé sur les principes et les objectifs suivants :

➤ **Les états financiers sont préparés pour communiquer de l'information utile**

La communication de l'information financière n'est pas une fin en soi. La communication de l'information financière a pour but de transmettre des renseignements utiles aux utilisateurs d'états financiers à usage général. Les gouvernements doivent rendre des comptes à ceux qui leur fournissent des ressources et à ceux qui dépendent d'eux pour utiliser ces ressources en vue d'assurer la prestation de services au cours de la période de référence et à long terme [selon le paragraphe SP 1000.15].

Par conséquent, les objectifs de la communication de l'information financière par les gouvernements consistent à fournir des renseignements au sujet du gouvernement qui s'avèrent utiles à la reddition de compte et à la prise de décisions. Entre autres choses, les utilisateurs des états financiers à usage général des gouvernements ont besoin de renseignements pour valider les évaluations des ressources actuellement disponibles à l'appui des activités courantes, honorer leurs dettes et leurs obligations contractuelles,

ainsi que pour les futures dépenses à l'appui des activités de prestation de services. De même, les utilisateurs doivent comprendre la mesure dans laquelle des restrictions ou des conditions se rattachent à l'utilisation de telles ressources [selon les paragraphes SP 1000.21 et SP 1100.20].

➤ **Quelles sont les qualités qui rendent utile l'information figurant dans les états financiers?**

Les qualités les plus importantes qui rendent l'information utile pour les utilisateurs sont la pertinence et l'image fidèle. Pour être utile, l'information doit être pertinente au regard des décisions que les utilisateurs sont appelés à prendre et de l'évaluation de la reddition de comptes, c'est-à-dire que l'information peut avoir une incidence sur ces décisions et ces évaluations [selon le paragraphe SP 1000.26].

En comptabilité, on emploie le terme « image fidèle », ce qui signifie que l'information fournit une représentation authentique ou réaliste du phénomène économique qu'elle prétend représenter. Pour que ce soit le cas, les opérations et autres faits présentés dans les états financiers doivent être comptabilisés, présentés et décrits conformément à leur substance et à leur réalité économique [selon le paragraphe SP 1000.29].

Ainsi, lorsqu'il est évalué, un traitement comptable éventuel est évalué en grande partie en examinant s'il produira de l'information pertinente et présente une image réaliste du gouvernement. Il faut donc des états financiers qui illustrent clairement l'actif et le passif, ainsi que les recettes et les dépenses du gouvernement.

Un élément important de l'image fidèle est la neutralité. L'information est neutre lorsqu'elle est exempte de tout parti pris susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions qui seraient influencées par la façon dont l'information est mesurée ou présentée. Les états financiers qui ne contiennent pas tous les renseignements nécessaires pour donner une image fidèle des opérations et des faits ayant une incidence sur le gouvernement sont incomplets et risquent par conséquent de ne pas être neutres [selon le paragraphe SP 1000.29].

L'information neutre donne une image fidèle des phénomènes économiques et autres phénomènes qu'elle prétend représenter. Toutefois, l'exigence selon laquelle l'information figurant dans les états financiers à usage général doit être neutre ne signifie pas que cette information n'a aucun but ou n'exercera aucune influence sur le comportement. Par définition, l'information pertinente est susceptible d'exercer une influence sur les évaluations et les décisions des utilisateurs.

➤ **Que signifie la « prudence » et comment doit-on l'assurer?**

Conformément au paragraphe SP 1000 du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*, le terme « prudence » est défini comme suit :

Prudence

La formulation de jugements fondés sur la prudence dans des situations d'incertitude exerce sur la neutralité des états financiers une incidence qui est acceptable. Dans les situations d'incertitude, on procède à des estimations prudentes en vue d'éviter toute surévaluation des actifs, des revenus et des gains, ou, inversement, toute sous-évaluation des passifs, des charges et des pertes. Toutefois, le principe de prudence ne justifie pas que l'on sous-évalue à dessein les actifs et les revenus, ni que l'on surévalue à dessein les passifs et les charges.

Une discussion semblable au sujet du même concept, désigné « prudence », figurait dans le cadre conceptuel du CNCI datant d'avant 2010. En achevant la version de 2010 de son cadre, la confusion provoquée par l'ambiguïté de cette discussion a incité le CNCI à éliminer toute mention de la notion de prudence et à décrire d'autres manières les caractéristiques souhaitables de la communication d'information financière de bonne qualité. Toutefois, après bien des commentaires et de longues discussions, dans son exposé-sondage le plus récent lié aux changements apportés à son cadre conceptuel, le CNCI propose la réintroduction d'une mention explicite de la notion de prudence. La base des conclusions associée à cet exposé-sondage présente la justification suivante pour cette proposition :

[traduction]

Le CNCI a indiqué que la prudence est un terme utilisé par différentes personnes et ayant différents sens. Plus particulièrement :

a) certains l'emploient pour désigner le besoin de faire preuve de circonspection lorsqu'il s'agit de formuler des jugements dans des situations d'incertitude, mais sans devoir faire preuve d'une plus grande circonspection lors de la formulation de jugements liés aux gains et à l'actif par rapport à la formulation de jugements liés aux pertes et au passif (« circonspection »);

b) d'autres s'en servent pour désigner le besoin d'asymétrie : les pertes sont constatées à un stade précédant celui des gains (« prudence asymétrique »). Il existe divers points de vue quant à la façon d'assurer cette asymétrie, et à la mesure dans laquelle elle doit être assurée. À titre d'exemple, certains préconisent une notion de prudence aux termes de laquelle il faudrait :

- i) des données probantes plus convaincantes à l'appui de la constatation des gains (ou de l'actif) que celles à l'appui de la constatation des pertes (ou du passif);
- ii) choisir des bases de mesure qui tiennent compte des pertes à un stade précédant celui des gains.

Le CNCI estime que la prudence (qui s'entend de l'usage de circonspection lorsqu'il s'agit de formuler des jugements dans des situations d'incertitude) peut contribuer à favoriser la neutralité dans le cadre de l'application de méthodes comptables. Ainsi, la circonspection constitue un facteur lorsqu'il s'agit de donner une image fidèle de l'actif, du passif, des capitaux propres, des recettes et des dépenses.

Certains soutiennent que la prudence asymétrique est une caractéristique nécessaire de l'information financière utile. Le CNCI n'est pas d'accord avec ce point de vue.

Dans l'Exposé-sondage et son examen ultérieur des commentaires reçus, le CNCI a conclu que seule la « circonspection » est conforme à la neutralité, et ainsi à l'image fidèle de l'information financière. Dans sa mise à jour de 2014 de son cadre conceptuel, l'IPSASB a éliminé les mentions explicites de la notion de prudence, expliquant que le besoin de faire preuve de circonspection en situation d'incertitude était implicite dans la discussion de la neutralité. Le document de consultation de 2015 du CCSP intitulé *Fondements du cadre conceptuel et modèle d'information financière* est conforme aux conclusions du CNCI et de l'IPSASB :

La prudence est éliminée à titre de concept explicite, mais elle jouerait tout de même un rôle en cas d'estimation, lorsqu'il y a des incertitudes et qu'un choix doit être fait entre des montants équiprobables. En pareil cas, la prudence interdirait la sous-évaluation à dessein des passifs ou la surévaluation à dessein des actifs.

Ce point de vue à l'égard de l'usage de circonspection relativement à l'estimation des incertitudes plutôt qu'à titre de justification de la constatation asymétrique ou de la mesure de l'actif ou du passif est conforme à la définition courante de la prudence prévue par le chapitre SP 1000, et représente les opinions actuelles des normalisateurs dans un certain nombre d'administrations, dont le Canada.

Une partie de la justification du rejet par les normalisateurs de la prudence asymétrique est la constatation que la prudence dont on fait preuve à une période donnée se traduit inévitablement par le contraire aux périodes ultérieures. Les actifs et les recettes sous-évalués avec prudence ou les passifs et les dépenses surévalués avec prudence au cours d'une même période se traduiront par des recettes surévaluées à une période ultérieure lorsque l'expérience réelle est plus favorable que l'estimation prudente. Par conséquent, la prudence asymétrique signifie que la situation financière et le rendement financier sont tous deux présentés de façon inexacte à de nombreuses périodes. En outre, puisque les utilisateurs ne peuvent pas déterminer le degré de prudence dont on a fait preuve dans un ensemble donné d'états financiers, leur capacité d'établir des comparaisons entre les gouvernements et au fil du temps est réduite.

➤ **Quelle est la définition d'un actif en vertu des NCSP?**

L'image fidèle et le besoin en matière d'information utile exigent que seuls les éléments correspondant à la définition d'un actif en vertu des NCSP doivent être constatés dans les états financiers.

Conformément au chapitre SP 1000 et au chapitre SP 3210, *Actifs*, les actifs sont les ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs [paragraphe SP 1000.35]. Les actifs peuvent être des ressources financières ou des ressources non financières. Conformément au paragraphe 1000.36, les actifs sont définis comme suit :

Un actif a trois caractéristiques essentielles :

- a) il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
- b) le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
- c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage s'est déjà produit.

Pour qu'un actif puisse exister, un gouvernement doit exercer un contrôle sur l'avantage économique futur associé à l'actif dans la mesure où il peut tirer des avantages de l'actif en cause et refuser ou réglementer, de manière générale, l'accès à cet avantage par d'autres. On répète cette définition dans le chapitre SP 3210 et l'on y donne des précisions sur les directives prévues par le chapitre SP 1000.

La norme IPSAS 39, *Employee Benefits* (avantages du personnel), publiée en 2016, explique la façon dont la définition de base d'un actif est respectée dans le cas d'un actif net de régime. Bien que cette définition ne s'applique pas à un RRCPD, elle fournit une perspective utile quant à l'application de la définition conceptuelle d'un actif, y compris les notions du contrôle, de l'avantage économique et du risque se rattachant à un actif net de régime, qui existe habituellement dans un mécanisme distinct des promoteurs. La norme IPSAS 39.67 précise ce qui suit :

[traduction]

La présence d'un actif net au titre des prestations définies est possible lorsqu'un régime à prestations déterminées est surcapitalisé ou lorsqu'il y a eu des gains actuariels. L'entité constate donc un actif net au titre des prestations définies, car :

- a) elle contrôle une ressource, soit la capacité à utiliser l'excédent pour générer des avantages futurs;
- b) ce contrôle est le résultat d'événements passés (cotisations versées par l'entité et services rendus par le membre du personnel);
- c) l'entité peut s'attendre à des avantages économiques futurs sous la forme d'une diminution de ses cotisations futures ou d'un remboursement en trésorerie, soit directement, soit indirectement par affectation à un régime en déficit. Le plafond de l'actif correspond à la valeur actualisée de ces avantages économiques futurs.

En vertu des NCSP, la ressource économique en question est l'actif net de régime découlant de l'application de la directive comptable dans le cadre de la mesure de l'actif de régime et de l'obligation au titre des prestations constituées, y compris les dispositions relatives au report de gains ou de pertes non amortis. Cet actif net de régime comptabilisé peut être très différent de tout excédent calculé dans le cadre d'une évaluation actuarielle réalisée aux fins de capitalisation. Les évaluations actuarielles peuvent faire appel à différentes hypothèses et méthodes actuarielles, ainsi qu'à des provisions supplémentaires en matière de risque telles que des provisions pour détérioration des résultats. Toutefois, conformément aux normes comptables, tout excédent représente la différence entre la meilleure estimation de l'obligation au titre

des prestations constituées et la juste valeur de l'actif de régime, telle qu'elle a été rajustée en fonction des dispositions relatives aux reports autorisés. En vertu du chapitre 3250, soit la source première de PCGR pour les régimes de retraite, un actif net de régime doit clairement être constaté au titre d'un RRPD, et ce, qu'il y ait ou non un excédent déterminé dans le cadre d'une évaluation actuarielle et nonobstant l'incertitude relative à la mesure faisant partie intégrante de la mesure de l'actif de régime et de l'obligation au titre des prestations constituées [selon les paragraphes SP 3250.17 et SP 3250.50].

Le chapitre SP 1000 prévoit également les critères suivants pour la constatation d'un élément qui correspond à la définition d'un actif dans les états financiers :

- a) il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant;
- b) dans le cas d'un élément qui entraîne l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est prévu que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.

[Selon le paragraphe SP 1000.55]

Aux termes de ce deuxième critère, les avantages économiques sont *prévus* et non certains. Le paragraphe SP 1000.56 prévoit ce qui suit :

Le terme « prévu » est utilisé dans son sens général usuel et qualifie ce à quoi il est raisonnable de s'attendre, ou ce qu'il est raisonnable d'envisager ou de croire sur la foi des éléments probants disponibles ou de la logique, mais qui n'est ni certain, ni éprouvé. Ce mot est employé dans les critères de constatation pour indiquer que les activités économiques se produisent dans un environnement caractérisé par l'incertitude.

Le chapitre SP 3250 précise la base de mesure appropriée pour un actif net de régime. En outre, le chapitre SP 3250 définit ce que sont les *avantages futurs escomptés* d'un actif net de régime lorsqu'il s'agit de satisfaire aux critères de constatation généraux dans le contexte des RRPD [selon le chapitre SP 3250.GLOSSAIRE, « avantage futur escompté »].

Dans le présent rapport, un « actif net de régime » s'entend d'un « actif au titre des prestations constituées » conformément à la définition prévue par le chapitre SP 3250 et d'un « actif net au titre des prestations définies » [traduction] conformément à la définition prévue par la norme IPSAS 39.

Analyse du Panel

Le Panel a tenu compte des directives prévues par le chapitre SP 3250 et de la façon dont elles s'appliquent à la constatation et à la mesure de la part du gouvernement provincial de l'Ontario des régimes lorsqu'il affiche un actif net de régime à des fins

comptables. Dans son analyse, le Panel a examiné la question de savoir si les accords contractuels et d'autres circonstances touchant l'excédent comptable dans les régimes satisfaisaient à la définition d'un actif et si la comptabilité qui en découle respecte les objectifs des états financiers des NCSP.

L'analyse du Panel est présentée aux sections qui suivent sur les questions relatives à la constatation et les questions relatives à l'évaluation.

Questions relatives à la constatation

Constatation – question n° 1

Application des normes comptables relatives aux régimes à prestations déterminées aux régimes de retraite conjoints à prestations déterminées

Au paragraphe SP 3250.81, on précise que « [l]orsque le gouvernement participe à un régime conjoint à prestations déterminées, le risque assumé par le gouvernement est limité à sa partie du régime. Le gouvernement doit comptabiliser sa partie du régime conformément aux normes applicables aux régimes à prestations déterminées. »

Le Panel a examiné deux interprétations possibles de la façon dont ces lignes directrices doivent être appliquées aux RRPD :

- o interprétation A – le régime doit être divisé en fonction des parties respectives des promoteurs; le gouvernement applique l'ensemble des lignes directrices applicables aux RRPD décrites au chapitre SP 3250 uniquement à sa partie du régime;
- o interprétation B – le gouvernement applique les lignes directrices applicables aux RRPD décrites au chapitre SP 3250 à l'ensemble du régime; le gouvernement comptabilise ensuite uniquement sa partie du régime dans ses états financiers.

Cette interprétation est importante au moment d'évaluer les lignes directrices liées à la constatation des actifs énoncées dans les NCSP et le point de vue selon laquelle celles applicables aux RRPD présentées au chapitre SP 3250 sont appliquées.

Par exemple, selon l'interprétation A, si l'on divise d'abord le régime, il faut alors évaluer les actifs du régime qui reviennent au gouvernement, déterminer l'obligation au titre des prestations constituées qui correspond à sa partie du régime, puis établir si une provision pour moins-value est requise pour tout actif net du régime qui en résulte. Le

gouvernement provincial de l'Ontario et la vérificatrice générale semblent adopter ce point de vue de manière implicite dans leurs analyses.

Inversement, selon l'interprétation B, les actifs du régime et les montants correspondant à l'obligation au titre des prestations constituées pour l'ensemble du régime sont évalués conformément au chapitre SP 3250. Les lignes directrices relatives à la provision pour moins-value s'appliquent à tout actif net du régime qui résulte du régime dans son ensemble. Le gouvernement calcule alors sa part de cet actif net, déduction faite de toute provision pour moins-value, afin de déterminer la valeur des actifs à comptabiliser dans les Comptes publics. Les accords contractuels, y compris les droits des promoteurs pris conjointement ou individuellement, seraient pris en considération au moment de déterminer la partie du RRCPD qui revient au gouvernement.

Dans son analyse, le Panel a constaté que les accords contractuels conclus entre les promoteurs permettent à ces derniers de contrôler conjointement le régime dans son ensemble et non d'assurer chacun un contrôle unilatéral sur leur partie respective du régime. (En ce qui concerne le RRSEFPO, il est indiqué que chaque promoteur exerce un contrôle unilatéral sur la façon dont il utilise son fonds de stabilisation des taux, mais que cela ne lui confère pas le droit d'exercer un contrôle ou de prendre des décisions de façon unilatérale à l'égard d'une partie de ce régime pris dans son intégralité.) Les actifs et les obligations d'un RRPD peuvent être établis uniquement en se référant au régime dans son ensemble.

Un manque de cohérence serait constaté si les lignes directrices relatives au plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées (le « plafond de l'actif ») étaient appliquées à la partie du régime afférente au gouvernement, tout en appliquant également à l'ensemble du régime celles portant sur l'établissement de l'obligation au titre des prestations constituées et l'évaluation des actifs du régime. Ce manque de cohérence vient du fait que le plafond de l'actif prévoit des montants au titre des prestations à constituer annuellement pour services rendus, lesquels sont calculés en fonction du régime dans son ensemble, conformément à l'évaluation de l'obligation au titre des prestations constituées.

Comme le CCSP n'a pas fourni de directives explicites concernant l'application du plafond de l'actif à la partie d'un régime de retraite afférente à un co-promoteur, il est raisonnable d'appliquer le plafond de l'actif selon la procédure décrite dans les autres lignes directrices énoncées au chapitre SP 3250 concernant l'évaluation des actifs du régime et l'obligation au titre des prestations constituées; il convient donc d'appliquer les lignes directrices décrites dans la norme avant de déterminer la partie du régime afférente au gouvernement. La principale différence entre un régime à promoteur unique et un RRCPD est que dans le cas de ce dernier, les co-promoteurs exercent un contrôle conjoint et chacun n'assume qu'une partie des risques positifs ou négatifs. Il serait logique et conforme aux objectifs des rapports financiers de calculer l'actif ou le

passif net du régime de la même manière que pour un régime à promoteur unique – à partir du régime dans son ensemble – avant de déterminer la partie de cet actif ou passif net du régime qui revient au gouvernement et de constater ainsi cette différence en ce qui a trait au contrôle conjoint exercé.

Le Panel a également constaté que la comptabilité de RRPD dans les états financiers reflète l'excédent ou le déficit comptable du régime. Les actifs et les obligations du régime sont ceux de l'entité distincte – le régime – et non ceux du promoteur. Le promoteur a droit uniquement à sa part des résultats nets du régime et n'est responsable que de cette dernière. Cette gestion comptable est semblable à la « méthode de la comptabilisation à la valeur de consolidation », qui tient compte des intérêts du promoteur dans les actifs nets (ou les passifs nets) du régime. Par conséquent, du point de vue conceptuel, cette façon de faire est également conforme à la manière dont sont traités certains autres accords faisant l'objet d'un contrôle conjoint (p. ex. les partenariats commerciaux décrits au chapitre SP 3060) en vue de calculer les actifs ou les passifs nets du régime, avant de déterminer la partie de ces actifs ou passifs que le promoteur doit comptabiliser.

Application des normes au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario

En ce qui concerne le RREO, l'Entente des partenaires et le document constitutif du Régime précisent que les employeurs et les participants actifs se partagent les gains ou les surplus découlant du Régime (avantages) auxquels ils ont droit, de même que la responsabilité liée aux cotisations en souffrance dans le fonds de pension (risques), conformément à la *Loi sur le régime de retraite des enseignants*. Ces avantages et ces risques sont depuis longtemps partagés en parts égales lorsqu'ils sont examinés à long terme.

Le RRSEFPO précise que tout excédent de capitalisation doit être réparti en parts égales entre les employeurs et les participants. Chaque promoteur peut alors décider unilatéralement comment utiliser la part qui lui revient. Cela signifie que les participants et les employeurs peuvent utiliser leur part des excédents de capitalisation à des moments différents, comme ils le faisaient par le passé. À des fins comptables, l'actif net du Régime est calculé à partir du Régime dans son intégralité, en se fondant sur les hypothèses « les plus probables ». Bien que les fonds de stabilisation des taux s'appuient sur les excédents de capitalisation, la position relative du fonds de stabilisation des taux d'un promoteur par rapport à celui de l'autre promoteur a une incidence sur la part de l'actif net du Régime qui échoit à chacun d'eux. Par exemple, si le promoteur A a utilisé son fonds de stabilisation des taux en vue d'obtenir un avantage

dont le promoteur B n'a pas bénéficié, la part de l'actif net du Régime qui revient au promoteur A sera réduite en conséquence.

Point de vue du Panel – question n° 1

Le Panel croit qu'il est approprié d'appliquer aux RRCPD tous les aspects des lignes directrices relatives à la constatation des RRPD énoncées au chapitre SP 3250, avant de déterminer la partie de ces régimes qui échoit au gouvernement et qui sera comptabilisée dans ses états financiers. De cette façon, les rapports financiers produits à l'égard d'un RRCPD respecteront plus étroitement les concepts liés à la gestion comptable des RRPD énoncés au chapitre SP 3250 et reflèteront davantage la réalité économique des accords relatifs à ce RRCPD.

Le Panel recommande au gouvernement provincial de l'Ontario de surveiller l'utilisation faite de sa réserve de stabilisation des taux au moment de déterminer la part de l'actif net du RRSEFPO qui lui revient, puisque cette dernière pourrait fluctuer avec le temps.

Constatation – question n° 2

Définition d'un actif – existe-t-il une ressource économique dont peut tirer avantage le gouvernement provincial de l'Ontario?

Tel qu'il a été mentionné à la section *Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite*, l'actif net du régime est une ressource économique présente à l'intérieur du régime de retraite. Dans le cas des régimes visés, la question consiste à déterminer si l'actif net de ces régimes est une ressource économique qui appartient au gouvernement provincial de l'Ontario. Autrement dit, le gouvernement provincial de l'Ontario a-t-il la capacité de tirer avantage de cette ressource économique? La question du contrôle exercé à l'égard de cette capacité est examinée à la section *Constatation – question n° 3* ci-dessous.

Ressource économique

Conformément à ce qui a été dit à la section *Constatation – question n° 1* ci-dessus, un co-promoteur doit comptabiliser la partie de l'actif net du régime qui lui revient dans ses états financiers. Si, sur le plan comptable, une ressource économique résulte de l'application des dispositions du chapitre SP 3250 au régime dans son ensemble, c.-à-d. qu'un actif net est constaté (déduction faite de toute provision pour moins-value – voir la section *Questions relatives à l'évaluation*), chacun des co-promoteurs doit comptabiliser sa part de cette ressource dans la comptabilité du RRCPD. Les accords relatifs au régime prévoieraient alors la partie du régime qui

revient au gouvernement et celle qui échoit au promoteur représentant les employés; cependant, la ressource économique doit être répartie équitablement entre les deux promoteurs, puisque le partage équitable des risques et des avantages est un principe général de la comptabilité des RRCPD.

Capacité de tirer avantage

La conclusion ci-dessus a été tirée après avoir appliqué le paragraphe SP 3250.81 à un actif net du régime comptabilisé conformément au paragraphe SP 3250.017 et à la définition du terme « actif au titre des prestations constituées » donnée au chapitre SP 3250.GLOSSAIRE, lesquelles sont les sources premières des PCGR.

Par conséquent, il ne semble pas nécessaire de pousser plus loin l'examen.

Cependant, le Panel a également examiné si les dispositions des régimes confèrent au gouvernement provincial de l'Ontario, en sa qualité de co-promoteur, la capacité de tirer avantage de sa part de la ressource économique prévue dans chacun d'eux et de répondre ainsi à cette partie de la définition d'un actif.

En vertu du paragraphe SP 3250.052, un promoteur peut tirer avantage des excédents du régime de deux façons :

- il peut retirer les sommes excédentaires, autrement dit retirer des fonds du régime, ce qui génère une rentrée de trésorerie pour le promoteur;
- il peut réduire le montant des cotisations futures qui, autrement, seraient payables pour les services qui seront rendus dans l'avenir par les employés, autrement dit suspendre les cotisations, ce qui donne lieu à une réduction des sorties de trésorerie pour le promoteur.

Dans les deux cas, les fonds ainsi retirés ou économisés grâce à la réduction des cotisations sont considérés comme non affectés, et le gouvernement provincial de l'Ontario peut les utiliser pour s'acquitter d'autres obligations ou offrir des biens et des services; ces fonds répondent alors à la définition des avantages économiques futurs.

Il existe de nombreux cas de jurisprudence au Canada qui portent sur les régimes à promoteur unique et la capacité dudit promoteur à retirer les sommes excédentaires du régime ou à suspendre les cotisations. Il est essentiel de consulter l'accord de fiducie et le document constitutif du régime au moment d'évaluer la capacité du promoteur à cet égard. Le promoteur pourra plus facilement retirer les sommes excédentaires ou suspendre les cotisations si des droits ont été clairement établis en ce sens dans les documents du régime. Cependant, du point de vue de la loi, le retrait des sommes excédentaires et la suspension des cotisations sont traités de manière très différente.

Les retraits de sommes excédentaires sont très réglementés dans la LRR de l'Ontario, et les dispositions applicables à cet égard ne sont pas les mêmes selon que le retrait prévu vise un régime qui continuera d'exister ou un régime qui sera liquidé. Une question fondamentale à se poser lors de tout retrait est celle relative aux droits légaux

ou à la « propriété » de l'excédent. Il arrive souvent que les droits ne soient pas clairement définis et que ni l'employeur ni les participants au régime ne puissent réclamer de manière incontestable l'excédent d'un régime. En Ontario, tous les retraits de sommes excédentaires doivent être examinés et approuvés par la CSFO. En outre, il faut soit établir les droits légaux à l'égard des sommes excédentaires ou parvenir à une entente entre l'employeur, les participants actifs et les participants retraités concernant le retrait de ces sommes. Des procédures d'arbitrage peuvent également être utilisées dans certaines provinces ou certains territoires afin de déterminer la répartition de l'excédent.

Selon la jurisprudence applicable et la LRR de l'Ontario, il est généralement admis qu'un promoteur n'a pas légalement le droit de retirer une somme excédentaire, tant que tous ces obstacles n'ont pas été franchis. Étant donné que le RRSEFPO interdit expressément le retrait des sommes excédentaires par l'un ou l'autre des co-promoteurs et que le RREO ne dit rien à ce sujet, les co-promoteurs ne peuvent pas effectuer un retrait pour se prévaloir des excédents (conjointement ou séparément).

Par conséquent, le Panel a conclu que le gouvernement provincial de l'Ontario, en sa qualité de co-promoteur, n'a pas la capacité d'accéder à l'actif net des régimes en procédant au retrait des sommes excédentaires. Cette conclusion est conforme à l'interprétation avancée par le gouvernement provincial de l'Ontario et la vérificatrice générale.

Inversement, la LRR de l'Ontario autorise expressément la suspension des cotisations, sans que l'examen ou l'approbation de la CSFO soit nécessaire. Bien qu'il ait été établi que certaines dispositions des régimes interdisent une telle suspension, il s'agit là de l'exception plutôt que de la règle, et les promoteurs des RRPD de l'Ontario ont souvent recours à une telle procédure. En règle générale, le document constitutif du régime n'a pas à autoriser de manière expresse la suspension des cotisations pour que le promoteur d'un régime puisse réduire ces dernières, compte tenu des excédents de capitalisation. L'actuaire du régime peut tenir compte des sommes excédentaires lorsqu'il détermine le taux de cotisation requis de la part de l'employeur. Ce n'est que lorsque des dispositions expresses du régime le lui interdisent ou que l'employeur est tenu de continuer à verser des cotisations, malgré les sommes excédentaires constatées, en raison des engagements qu'il a pris, que l'actuaire du régime ne peut pas procéder ainsi.

L'actif comptable vient en partie du fait que le RREO et le RRSEFPO sont gérés avec prudence afin de protéger le niveau de capitalisation des régimes en cas de mauvais rendement et d'assurer la stabilité des cotisations et des avantages pour les participants et les employeurs, quelles que soient les conditions économiques. Tel qu'il a été mentionné à la section *Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite*, les

évaluations comptables présentent les « hypothèses les plus probables ». Elles visent à fournir une estimation du résultat le plus probable et n'ont pas pour but de mesurer ni de prévoir les divers risques inhérents aux régimes. Lorsqu'une évaluation actuarielle intègre des marges de prudence, il faut s'attendre à ce que l'excédent comptable soit plus important que l'excédent actuariel pour le même régime.

En tant que co-promoteur, il est raisonnable de la part du gouvernement provincial de l'Ontario (et des contribuables ontariens) de s'attendre à ce que moins de cotisations doivent être versées dans ces régimes, dans la mesure où les actifs détenus dans ceux-ci surpassent ceux requis pour payer les obligations au titre des prestations prévues. Les enseignants et les membres du SEFPO pourraient, de la même façon, s'attendre à profiter de leur part des actifs excédentaires afin d'accroître leurs prestations ou de réduire leurs propres cotisations. En fait, il serait déraisonnable de présumer que ni l'un ni l'autre des promoteurs n'a la capacité d'accéder aux sommes excédentaires, dans la mesure où ces derniers sont conjointement responsables du régime. De même, il serait déraisonnable de supposer qu'un des promoteurs peut profiter d'une plus grande part des excédents que l'autre ou qu'un d'entre eux peut avoir une obligation à l'égard du passif, mais ne peut accéder à aucun des éléments d'actif, puisque cela serait contraire aux objectifs de partage équitable, lesquels cadrent avec les dispositions du RREO et du RRSEFPO. Au contraire, la réalité économique d'un RRCPD qui présente un actif net est qu'il existe une ressource économique qui peut être partagée au profit des deux promoteurs.

Une analyse des documents du RREO et du RRSEFPO révèle que les promoteurs financent les deux régimes de façon équitable et qu'ils peuvent tous deux profiter d'une réduction des taux de cotisation. Les co-promoteurs peuvent tirer parti des avantages qu'offre l'excédent du régime, et selon la définition d'un RRCPD, ils doivent bénéficier de ces avantages de façon équitable – ces derniers ne seront pas dévolus à un seul d'entre eux. Il est donc clair que le gouvernement provincial de l'Ontario a la capacité de profiter des avantages futurs au moyen d'une réduction des cotisations. La question de savoir si le gouvernement contrôle sa capacité à profiter de ces avantages est examinée à la section *Constatation – question n° 3* ci-dessous.

Considérations liées à l'actif éventuel

Le Panel a examiné la nature de l'actif net des régimes pour déterminer s'il s'agit d'un actif éventuel et a cherché à savoir si le chapitre SP 3320, *Actifs éventuels* s'applique. Les actifs éventuels sont définis comme « des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. À terme, l'incertitude sera dénouée lorsqu'un ou plusieurs événements futurs qui échappent en partie au contrôle de l'entité du secteur public se produiront ou ne se produiront pas. Le dénouement de l'incertitude confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif » [SP 3320.03]. Un actif éventuel n'est pas

comptabilisé dans les états financiers en raison de l'incertitude qui entoure l'existence ou la non-existence de cet actif.

Un actif net du régime ne constitue pas une ressource économique incertaine. Bien qu'une certaine incertitude entoure la mesure d'un actif net du régime, il n'y a pas d'incertitude quant à l'existence du régime et, par le fait même, quant à celle de tout actif net estimé. Le chapitre SP 3320 indique que le « simple fait de s'appuyer sur un montant estimatif (incertitude relative à la mesure) n'entraîne pas forcément le genre d'incertitude qui caractérise un actif éventuel ». L'importance de la ressource économique se précise à mesure que l'incertitude relative à la mesure est dissipée et non pas lorsque des événements futurs se produisent ou ne se produisent pas. Pour faciliter la compréhension, bien que les hypothèses actuarielles puissent être révisées à mesure que des renseignements supplémentaires sont obtenus en ce qui concerne le coût des services offerts par les employés, le dénouement de l'incertitude relative à la mesure est déjà pris en compte dans l'estimation des services fournis. Aucun événement futur n'est requis pour préciser si les services ont été offerts par les employés ou si les actifs du régime ont été apportés à titre de cotisations. Dans le même ordre d'idées, aucun événement futur ne requiert le consentement d'une tierce partie, p. ex. une approbation réglementaire, et aucun changement dans le niveau de gouvernance, tel que la modification des dispositions relatives au partage des excédents et des responsabilités des promoteurs, n'a besoin d'être apporté avant que les promoteurs du régime puissent conjointement tirer avantage des actifs excédentaires du régime.

À ce titre, le chapitre SP 3320 ne contient pas de lignes directrices pertinentes en vue de déterminer si le gouvernement provincial de l'Ontario peut comptabiliser un actif se rattachant à un actif net d'un RRCPD.

Point de vue du Panel – question n° 2

L'actif net des régimes répond à la définition d'une ressource économique, étant donné qu'il existe et que les promoteurs peuvent profiter d'avantages futurs, conformément aux documents des régimes. Il n'y a pas d'incertitude quant à l'existence ou aux avantages potentiels de l'actif net des régimes.

Constatation – question n° 3

Définition d'un actif – contrôle

Tel qu'il a été mentionné à la section *Détermination des directives comptables applicables et évaluation des méthodes comptables appliquées aux régimes de retraite*, un gouvernement doit contrôler une ressource économique pour que celle-ci réponde à

la définition d'un actif. Le gouvernement provincial de l'Ontario, en tant que co-promoteur, exerce un contrôle conjoint à l'égard du RREO et du RRSEFPO. Les accords contractuels établis pour le RREO et le RRSEFPO définissent la façon dont ce contrôle conjoint est exercé, notamment la façon dont les excédents et les déficits sont gérés. Toute modification apportée aux accords contractuels doit être approuvée par les deux co-promoteurs. Chaque promoteur exerce donc séparément un droit de veto quant aux changements fondamentaux apportés aux régimes ou aux décisions prises en vertu des dispositions existantes de ces derniers. Ainsi, chaque promoteur peut refuser que l'autre accède aux excédents du régime, ce qui lui permet d'exercer un contrôle, conformément à la définition d'un actif donnée au chapitre SP 3210.

Par définition, le co-promoteur d'un RRCPD ne peut pas exercer un contrôle unilatéral ni avoir de droits unilatéraux à l'égard des sommes excédentaires d'un RRCPD. À la place, un processus prédéfini, ayant fait l'objet d'un accord, est utilisé. Ce processus offre la certitude qu'une conclusion pourra être tirée quant à l'utilisation des excédents, en s'attendant à ce que ce processus mène au partage équitable des sommes excédentaires constatées. Le contrôle conjoint s'entend du contrôle exercé par les co-promoteurs à l'égard du régime dans son ensemble, à titre de groupe de contrôle. Chaque co-promoteur a la capacité de protéger sa part équitable du régime, et le gouvernement provincial de l'Ontario peut donc effectivement refuser que l'autre promoteur accède à la part du gouvernement et vice versa.

Tel qu'il a été mentionné à la section *Constatation – question n° 2* ci-dessus, les co-promoteurs peuvent tirer avantage du régime en procédant à une suspension des cotisations. En vertu des modalités de chacun des régimes examinés, les co-promoteurs ont le droit conjoint d'opter pour une réduction partielle ou complète des cotisations en vue d'utiliser les actifs excédentaires des régimes. Les promoteurs peuvent exercer collectivement leur contrôle conjoint afin de réduire les cotisations futures au régime et d'accéder à leur partie de la ressource économique sous forme d'avantages économiques futurs. Aucune autre partie n'a besoin d'approuver une telle réduction des cotisations, et le contrôle exigé aux termes de la définition d'un actif est bien exercé conjointement par les promoteurs.

Il est également indiqué dans d'autres sources des PCGR, dans les NCSP, qu'un contrôle conjoint est suffisant pour procéder à la constatation des actifs. En vertu du chapitre SP 3060, *Partenariats*, dans le cadre de partenariats commerciaux faisant l'objet d'un contrôle conjoint, un actif doit être comptabilisé en utilisant la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cela signifie que l'investisseur gouvernemental comptabilise sa part des revenus générés par le partenariat commercial, au cours de l'année où ceux-ci ont été cumulés, même si les partenaires n'ont pas convenu du moment où ces revenus seraient répartis ni du montant qui serait distribué, le cas échéant. En vertu du chapitre SP 3060, une

consolidation proportionnelle, y compris les actifs et les activités faisant l'objet d'un contrôle conjoint, est exigée pour les autres types de partenariat du gouvernement; selon ce modèle, le gouvernement doit comptabiliser une part proportionnelle des actifs détenus soumis au contrôle conjoint, même s'il ne peut pas contrôler de façon unilatérale la façon dont ces actifs sont utilisés. Comme pour les RRCPD, on associe le contrôle conjoint, au chapitre SP 3060, au partage des risques et des avantages qui résultent de l'accord en vue de soutenir la constatation des actifs dans le cadre des partenariats et des partenariats commerciaux.

S'il est impossible qu'une ressource sous contrôle conjoint en vienne à répondre aux critères à respecter pour être comptabilisée comme un actif, il serait alors logique que les gouvernements ne puissent pas comptabiliser leurs parts respectives dans ces partenariats. Dans l'état actuel des choses, ces actifs sont comptabilisés par les gouvernements en appliquant à leurs comptes publics les NCSP. Autrement dit, il est clair que les NCSP définissent comme un concept acceptable le fait qu'un contrôle conjoint soit suffisant pour justifier qu'un gouvernement comptabilise sa partie d'un actif sous contrôle conjoint. Il semble logique que ce même concept s'applique également à l'actif net d'un RRCPD.

En effet, si un contrôle unilatéral était exigé pour procéder à la constatation des actifs dans les RRCPD, cela empêcherait, par définition, que tout actif soit un jour comptabilisé à ce titre dans ce type de régime. Un tel point de vue semble aller à l'encontre de l'exigence énoncée au chapitre SP 3250 selon laquelle les RRCPD doivent être comptabilisés en se fondant sur les lignes directrices applicables aux RRPD, sans pour autant exclure celles relatives à la constatation et à la mesure de l'actif net du régime. Conformément aux points de vue exprimés par le Panel à la section *Constatation – question n° 1*, dans le contexte du chapitre SP 3250, les lignes directrices applicables aux régimes à prestations déterminées doivent être appliquées à chacun des régimes dans leur ensemble, et les promoteurs faisant partie du groupe de contrôle conjoint doivent ensuite comptabiliser leur part respective. Cette gestion comptable est conforme à celle exigée au chapitre SP 3060 pour d'autres types d'accords sous contrôle conjoint, qui prévoient un partage équitable des risques et des avantages. À l'instar du chapitre SP 3060, il n'est pas nécessaire qu'une décision particulière ait été prise concernant le montant des actifs sous contrôle conjoint qui sera réparti ou le moment où cette répartition sera effectuée. Les éléments importants ici sont plutôt l'existence d'accords précisant la façon dont ces décisions seront prises d'un commun accord et le droit de veto dont chaque promoteur ou partenaire peut se prévaloir.

Point de vue du Panel – question n° 3

Il n'est pas nécessaire, dans un RRCPD, qu'un contrôle unilatéral soit exercé en ce qui concerne le montant des excédents qui sera utilisé et le moment où cette utilisation sera faite pour que les actifs puissent être comptabilisés. Un actif faisant l'objet d'un contrôle conjoint peut être constaté en vertu des NCSP. Les co-promoteurs contrôlent conjointement la totalité de l'actif net du régime, et chacun d'eux peut comptabiliser la part de cet actif qui lui revient.

Constatation – question n° 4

Critères de constatation – il est prévu que des avantages économiques futurs seront obtenus

En plus de l'analyse effectuée en vertu du chapitre SP 3250, le Panel a examiné si les critères de constatation énoncés au chapitre SP 1000 ont été respectés en ce qui a trait à la part de l'actif net des régimes qui revient au gouvernement provincial de l'Ontario.

Dans le cas du RREO, les modalités du Régime peuvent faire l'objet de négociations en vue d'accroître (ou de réduire) les cotisations ou les prestations versées. La répartition des sommes excédentaires du Régime effectuée par le passé entre le gouvernement provincial de l'Ontario et la FEO démontre que le partage équitable des excédents a mené, pour le gouvernement de l'Ontario, à une réduction des cotisations de l'employeur, tandis que la FEO a, pour sa part, négocié une augmentation des prestations versées aux participants. Bien que la forme que prennent les avantages futurs soit déterminée en fonction des préférences et des priorités des co-promoteurs lors des négociations futures, ce cas particulier démontre que le gouvernement provincial de l'Ontario a réussi à négocier une réduction des cotisations par le passé. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce qu'il soit de nouveau en mesure de le faire dans l'avenir, compte tenu des droits de négociation que lui confère l'Entente des partenaires et de l'obligation que les risques et les avantages découlant du Régime soient partagés de façon équitable.

Dans le cas du RRSEFPO, le mécanisme lié aux « réserves de stabilisation des taux » offre une plus grande assurance encore qu'il sera légitime de la part du gouvernement provincial de l'Ontario de s'attendre à tirer avantage de tout excédent du Régime, puisque les réserves peuvent être utilisées pour réduire les cotisations futures.

L'application de la définition particulière des « avantages futurs escomptés » donnée au chapitre SP 3250 est examinée plus en détail à la section *Questions relatives à l'évaluation* ci-dessous. Si l'application du chapitre SP 3250 donne lieu à des « avantages futurs escomptés » suffisants pour exploiter un actif net du régime, cet actif

répondra alors, par définition, aux critères de constatation énoncés au chapitre SP 1000.

Point de vue du Panel – question n° 4

Tant pour le RREO que pour le RRSEFPO, l'obligation générale liée à la constatation des « avantages futurs escomptés » est respectée.

Point de vue du Panel – questions relatives à la constatation

En vertu du chapitre SP 3250, le gouvernement provincial de l'Ontario doit comptabiliser, dans le cadre des deux régimes, les actifs correspondant à sa part des sommes excédentaires dudit régime. Cette façon de faire est conforme aux concepts liés aux états financiers décrits dans les NCSP, notamment à la définition d'un actif et aux critères de constatation énoncés au chapitre SP 1000. Autrement dit, le Panel conclut ce qui suit :

- il existe une ressource qui présente des avantages économiques futurs;
- le gouvernement provincial de l'Ontario contrôle l'accès à cette ressource;
- la ressource existe par suite d'opérations et d'événements passés.

Si le gouvernement provincial de l'Ontario comptabilisait un élément de passif correspondant à sa part du passif net au titre d'un des régimes, mais qu'à l'inverse, il ne pouvait pas comptabiliser un élément d'actif lié à sa part d'un actif net représentant une ressource économique, cela ne reflèterait pas de manière fidèle la réalité économique d'un RRCPD, en vertu duquel les risques et les avantages du régime sont partagés équitablement entre les co-promoteurs.

Dans le cas du RREO et du RRSEFPO, le Panel est d'avis que comme les contribuables ontariens financent les cotisations de l'employeur, il est raisonnable de leur part de s'attendre à ce que tout excédent des régimes provenant de ces cotisations soit utilisé pour réduire les cotisations futures. Une telle réduction permettrait de dégager des revenus, qui pourraient être utilisés pour répondre à d'autres obligations du gouvernement. Les attentes des contribuables à cet égard peuvent être comblées en comptabilisant un actif correspondant à un excédent net des régimes, et les modalités de ces derniers définissent des mécanismes qui permettront de procéder à de telles réductions des cotisations futures.

Il pourrait être nécessaire de constituer une provision pour moins-value pour ces actifs. L'évaluation de ces actifs est examinée à la section suivante.

Questions relatives à l'évaluation

Aperçu des lignes directrices relatives à l'évaluation de l'actif net d'un régime (un « actif au titre des prestations constituées »)

Lorsqu'un actif est constaté dans les états financiers, les normes comptables exigent presque invariablement la tenue d'une évaluation parallèle pour vérifier si le montant comptabilisé est recouvrable; autrement dit, le gouvernement continue de s'attendre à ce que des avantages économiques futurs correspondant à ce montant soient obtenus. Les actifs qui résultent des régimes de retraite ne font pas exception, et les paragraphes 50 à 59 du chapitre SP 3250 définissent la façon dont cette évaluation est effectuée en présence d'un actif net. Cette notion est connue sous le nom de « plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées » (le « plafond de l'actif » ou la « provision pour moins-value »). Conformément aux points de vue exprimés par le Panel à la section *Constatation – question n° 1*, les lignes directrices applicables aux RRPD s'appliquent également aux RRCPD avant que le gouvernement comptabilise sa partie du régime. Le plafond de l'actif doit également s'appliquer au régime dans son ensemble, avant que les co-promoteurs comptabilisent leur partie respective des résultats.

Au chapitre SP 3250, un actif au titre des prestations constituées est défini comme le « montant de tout actif constaté par le gouvernement dans son état de la situation financière à l'égard des avantages de retraite accordés aux salariés, avant déduction de toute provision pour moins-value qu'il pourrait être nécessaire de constituer. Ce montant est égal à la valeur cumulée des cotisations versées, diminuée de la somme des charges au titre des prestations constituées de l'exercice considéré et des exercices antérieurs (compte non tenu de toute variation de la provision pour moins-value) » [SP 3250.GLOSSAIRE, « Actif au titre des prestations constituées »].

Un actif au titre des prestations constituées est ajusté pour tenir compte des pertes nettes non amorties, avant d'évaluer la nécessité de constituer une provision pour moins-value, en vue d'obtenir la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées. La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées est le « montant égal à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée, le cas échéant, de l'excédent des pertes actuarielles non amorties sur les gains actuariels non amortis » [SP 3250.GLOSSAIRE, « Valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées »]. Cela s'explique par le fait que les pertes nettes non amorties diminueront la valeur de l'actif au titre des prestations constituées avec le temps, à mesure que ces pertes seront comptabilisées. Aucun ajustement n'est fait pour tenir compte des gains nets non amortis. Dans le cas du RREO et du RRSEFPO, des gains

nets non amortis sont enregistrés; l'actif au titre des prestations constituées correspond donc à la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées.

En vertu du chapitre SP 3250, l'*avantage futur escompté* doit être comparé à la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées [selon le paragraphe 3250.54] et l'avantage futur escompté doit être calculé comme suit :

Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :

- a) la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables [SP 3250.56].

Si la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées excède l'avantage futur escompté, cet excédent correspond alors au montant de la provision pour moins-value, qui réduit l'actif au titre des prestations constituées d'un montant correspondant, lequel est comptabilisé comme une dépense dans l'état des résultats d'exploitation.

Évaluation – question n° 1

Incidence des droits exécutoires sur le calcul du montant de l'avantage futur escompté

Tel qu'il a été mentionné à la section *Constataion – question n° 4* ci-dessus, l'objectif du plafond de l'actif dont il est question au chapitre SP 3250 est de veiller à ce que tout actif comptabilisé soit évalué et limité à un montant qui pourra être réalisé dans l'avenir, autrement dit, aux avantages futurs escomptés qui pourront être obtenus grâce à cet actif [selon le paragraphe SP 3250.55]. Tel qu'il a été discuté précédemment, la norme précise deux façons dont les avantages futurs escomptés peuvent être réalisés : en procédant au retrait des sommes excédentaires [traité à l'alinéa SP 3250.056 b)] ou en réduisant les cotisations [abordé à l'alinéa SP 3250.056 a)].

Comme le Panel a conclu que le gouvernement provincial de l'Ontario n'a pas actuellement la capacité ou l'intention de retirer les sommes excédentaires, il n'a pas accordé d'importance aux avantages futurs escomptés découlant du retrait des actifs des régimes examinés. Selon le paragraphe SP 3250.059, le gouvernement doit avoir

le droit exécutoire de retirer les sommes excédentaires du régime, avant qu'un avantage futur escompté puisse être comptabilisé pour le retrait de ces sommes. Tel qu'il a été mentionné à la section *Constatation – question n° 2*, la jurisprudence et les lois sur les pensions au Canada ont imposé des limites importantes quant au droit de l'employeur de retirer les sommes excédentaires d'un régime de retraite, et les exigences énoncées au paragraphe 59 abondent dans le même sens, en ce sens qu'un « droit exécutoire » est requis pour retirer l'excédent et que toutes les approbations réglementaires doivent être obtenues avant que le gouvernement puisse s'attendre à réaliser un avantage futur résultant du retrait des sommes excédentaires.

Si un actif net du régime pouvait être exploité uniquement en exerçant le droit exécutoire de retirer les sommes excédentaires, les exigences énoncées au paragraphe 59 ne seraient plus, essentiellement, qu'une question de constatation. Sans ce droit exécutoire, il n'y aurait pas d'avantages futurs escomptés; il serait donc nécessaire de constituer une provision pour moins-value pour la totalité du montant. Si tel était le cas, les actifs nets du régime seraient rarement, voire jamais, déclarés.

Toutefois, le Panel a constaté que le plafond de l'actif inclut la mesure des avantages futurs escomptés que peut obtenir le promoteur en réduisant les cotisations. La capacité du gouvernement provincial de l'Ontario, en tant que co-promoteur, de tirer avantage d'une réduction des cotisations a été examinée à la section *Questions relatives à la constatation* du présent rapport. La présente section *Questions relatives à l'évaluation* porte sur la façon dont les avantages liés à cet actif sont évalués. Le Panel croit que les exigences énoncées au paragraphe 59 concernant les droits exécutoires et les approbations réglementaires s'appliquent expressément aux avantages futurs escomptés prévus à l'alinéa 56 b) [retrait des sommes excédentaires] et non aux montants calculés conformément à l'alinéa 56 a) [suspension des cotisations]. Bien qu'il soit logique de faire référence aux « droits exécutoires » et aux « approbations réglementaires » lorsqu'il est question du retrait des excédents, ces notions ne s'appliquent pas à la réduction des cotisations. Bien que les lois sur les pensions interdisent ou réglementent étroitement le retrait des sommes excédentaires, ces mêmes lois sont généralement permissives en ce qui concerne la suspension des cotisations. Le promoteur n'a pas à obtenir de consentement ou d'approbation réglementaire pour être en mesure de réduire les cotisations, lorsqu'un excédent existe. C'est pourquoi la suspension des cotisations est très fréquente dans le contexte des régimes de retraite canadiens; il arrive rarement, pour ne pas dire jamais, qu'on procède au retrait des sommes excédentaires des régimes actifs.

Dans la norme établie, il est clair que les paragraphes 57 et 58 et le paragraphe 59 fournissent une interprétation des exigences énoncées aux alinéas 56 a) et 56 b), respectivement. Par conséquent, le Panel est d'avis qu'il n'est pas approprié d'appliquer les lignes directrices relatives au retrait des excédents du régime, énoncées au

paragraphe 59, dans les circonstances sensiblement différentes entourant la suspension des cotisations. Dans ce dernier cas, il conviendrait plutôt d'appliquer les dispositions des paragraphes 57 et 58.

La dernière phrase du paragraphe 59 fait référence aux changements dans la répartition de l'excédent qui a été convenue entre le gouvernement et ses salariés; dans le cas des régimes à promoteur unique, cette disposition se révélerait, en général, pertinente uniquement dans les cas où une cessation, une liquidation ou un retrait est prévu. Pour des RRCPD comme le RREO et le RRSEFPO, les documents existants des régimes définissent la façon dont l'excédent est réparti ou établissent un processus qui régit les décisions déjà acceptées et appliquées en ce qui a trait à la répartition équitable des sommes excédentaires. Selon les dispositions de ces régimes, il n'est pas nécessaire de modifier cette répartition pour qu'un co-promoteur ait accès à un avantage futur escompté. Cette notion est explicite dans les dispositions du RRSEFPO, qui prévoient la répartition des excédents de capitalisation entre chacun des co-promoteurs, mais elle est également implicite dans les mécanismes de gouvernance du RREO.

Même si le paragraphe 59 était rédigé de sorte à s'appliquer à l'obtention des avantages futurs escomptés au moyen d'une réduction des cotisations, collectivement, les co-promoteurs ont légalement le droit, actuellement, de procéder à une réduction des cotisations pour utiliser les excédents des régimes qui doivent être répartis entre eux, conformément aux dispositions existantes du régime visé.

Le paragraphe 52 du chapitre SP 3250 précise qu'il pourrait y avoir une incidence sur les avantages futurs escomptés s'il existe des incertitudes juridiques quant au droit du gouvernement de se servir d'un excédent du régime ou que le gouvernement n'est pas en mesure de tirer pleinement profit de ces avantages futurs escomptés. De telles limitations peuvent s'appliquer, par exemple, lorsque l'employeur prend l'engagement ferme de toujours verser un montant bien précis ou une somme équivalente aux cotisations fixes des participants ou lorsqu'un montant minimal est fixé quant aux cotisations à verser; tous ces facteurs peuvent limiter la capacité de l'employeur à tirer pleinement avantage d'une réduction future des cotisations.

Aucune restriction du genre n'existe dans le RREO. L'entente actuelle voulant que les employeurs versent une somme équivalente au niveau de cotisation des participants pour l'exercice précédant l'exercice antérieur a fait l'objet d'un accord entre les co-promoteurs. Cependant, les niveaux de cotisation peuvent être modifiés dans l'avenir, dans le cadre des négociations menées en vue de réaliser une évaluation actuarielle équilibrée sur le plan actuariel. Selon le cadre existant du Régime, les cotisations des promoteurs du Régime peuvent être réduites ou éliminées, suivant l'exercice d'un contrôle conjoint de la part des co-promoteurs.

De même, dans le cas du RRSEFPO, le document constitutif du Régime précise que l'employeur doit verser une cotisation équivalente à celle des participants, mais que cela peut, encore là, être changé si un des promoteurs décide d'utiliser son fonds de stabilisation des taux pour réduire ses paiements spéciaux ou le montant de ses cotisations d'exercice. En outre, des cotisations équivalentes continueraient d'être versées si les cotisations de l'employeur et celles des employés étaient réduites.

En définitive, toutes les décisions concernant les cotisations aux deux régimes et les avantages découlant de ces derniers reviennent aux co-promoteurs, ce qui leur permet de répartir équitablement entre eux tout excédent (voir la section *Constatation – question n° 2* ci-dessus), et il n'existe pas d'incertitudes juridiques quant aux droits des promoteurs, en leur qualité de co-promoteurs, de fixer les niveaux des prestations et les taux de cotisation. Cet état de fait est clairement précisé dans les ententes juridiques et les accords contractuels établis pour le RREO et le RRSEFPO.

D'autres provinces et territoires du Canada ont indiqué ne pas comptabiliser les actifs nets de certains RRCPD. Le Panel n'a pas examiné ces autres régimes dans le cadre de son mandat et ne peut pas formuler de commentaires concernant la gestion comptable qui s'applique à ces derniers. Le Panel fait observer que les faits et les circonstances entourant un régime donné devraient être examinés avec soin, au moment de déterminer si un actif net peut être réalisé au titre du régime visé.

Par exemple, dans les états financiers condensés consolidés de la province de la Colombie-Britannique, il est indiqué pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2015 que [traduction] « la province n'a aucun droit à l'égard des montants des éléments d'actif accumulés. Si les commissions des pensions individuelles décident de réduire ou de suspendre les cotisations de l'employeur pour une période donnée, la province peut inscrire un actif. Par conséquent, la valeur inscrite des actifs nets est nulle, tant qu'une telle décision n'a pas été rendue. » Cela évoque la possibilité que les dispositions des régimes concernant l'établissement des niveaux de cotisation soient fondamentalement différentes de celles du RREO et du RRSEFPO, qui ont été décrites ci-dessus.

Point de vue du Panel – question n° 1

Un co-promoteur n'a pas besoin d'exercer un droit exécutoire unilatéral pour réduire les cotisations futures, à la date de clôture, en vue d'obtenir un avantage futur escompté, aux termes de l'alinéa 56 a). Les promoteurs doivent plutôt avoir conjointement le droit, en vertu des dispositions existantes du régime, de réduire les cotisations, ce qui est le cas pour les promoteurs du RREO et du RRSEFPO.

Évaluation – question n° 2

Calcul de la valeur actualisée des prestations que le gouvernement envisage de constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs

Le chapitre SP 3250 fournit des lignes directrices concernant la façon de calculer la valeur actualisée des prestations que le gouvernement envisage de constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs.

En vertu de ces lignes directrices, ce montant est calculé d'une manière compatible avec celle qui est utilisée pour déterminer l'obligation au titre des prestations constituées. Le calcul est effectué selon une méthode avec entrants, qui suppose que le nombre actuel de salariés sera maintenu à perpétuité. Cette méthode est généralement reconnue, dans la pratique, comme une hypothèse appropriée pour l'application de cette analyse, en vertu des NCSP, à moins qu'un changement important dans le nombre de participants ne soit anticipé, ce qui est le cas, entre autres, lorsqu'aucun nouveau participant ne peut adhérer au régime ou qu'une restructuration est prévue. Le Panel n'a pas été informé que l'on entend apporter de tels changements au RREO ou au RRSEFPO.

Les lignes directrices précisent qu'en plus des prestations qui devront être constituées pour des services qui seront rendus dans l'avenir, les frais de gestion et de placement prévus, qui doivent être payés par le régime, peuvent être inclus dans le calcul, s'ils n'ont pas déjà été pris en compte dans le taux de rendement attendu des actifs du régime.

Point de vue du Panel – question n° 2

Les lignes directrices relatives aux prestations que le gouvernement envisage de constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir sont relativement faciles à appliquer au RREO et au RRSEFPO. Le Panel suggère que le gouvernement provincial de l'Ontario examine dans quelle mesure les frais payés par ces régimes devraient être inclus dans l'établissement des avantages économiques futurs.

Évaluation – question n° 3

Qu'entend-on par « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime »?

En vertu du chapitre SP 3250, au moment de calculer l'avantage futur escompté qui peut être obtenu au moyen d'une suspension des cotisations, il faut prendre en considération les « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime ». Si, en vertu de certaines exigences, un promoteur est forcé de continuer à verser un certain niveau de cotisations même s'il existe des excédents de capitalisation, ce promoteur ne pourra pas tirer avantage d'une réduction des cotisations au régime.

Conformément à l'analyse effectuée à la section *Évaluation – question n° 1*, le Panel a conclu que les co-promoteurs peuvent procéder à une suspension des cotisations, étant donné qu'aucune affectation d'origine externe ou restriction légale ne limite leur capacité à réduire les cotisations.

Une question se pose à savoir si l'excédent dont il est question dans l'expression « même s'il existe un excédent du régime » est un excédent comptable ou un excédent de capitalisation. Le Panel comprend que dans la pratique, les actuaires considèrent qu'il s'agit là d'un excédent de capitalisation. Si des cotisations doivent être versées même lorsqu'il existe un excédent de capitalisation, ces dernières correspondent alors aux « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime ». Cette interprétation repose sur la logique voulant que les cotisations à la caisse du régime, y compris tout financement minimum exigé, soient établies en fonction des déficits ou des excédents de capitalisation et non des déficits ou des excédents comptables.

Comme l'Entente des partenaires du RREO exige que toute évaluation déposée à des fins réglementaires soit « équilibrée sur le plan actuariel », aucun excédent de capitalisation ne sera constaté lors de ces évaluations. Tout excédent de capitalisation constaté lors de l'évaluation préliminaire doit être pris en considération dans le cadre du processus de négociation, jusqu'à ce que le Régime soit équilibré sur le plan actuariel, avant de déposer l'évaluation définitive. Comme les co-promoteurs doivent s'entendre sur les niveaux de cotisation et apporter les changements qui s'imposent au Régime, au besoin, il n'y a pas de cotisations minimales qui doivent être versées « même s'il existe un excédent du régime », étant donné que les niveaux de cotisation minimums exigés de la part des co-promoteurs peuvent toujours faire l'objet de négociations, jusqu'à ce que l'évaluation actuarielle soit équilibrée sur le plan actuariel. Les promoteurs peuvent convenir du niveau de cotisation approprié, à condition que le résultat de leur négociation soit équilibré sur le plan actuariel; il est donc clair que les sommes excédentaires du Régime ont une incidence sur les cotisations fixées dans le

cadre de ce processus de négociation. Les taux de cotisation convenus sont établis en tenant compte du niveau de capitalisation du Régime et ne peuvent donc pas être considérés comme obligatoires « même s'il existe un excédent du régime ».

De même, dans le cadre du RRSEFPO, les réserves de stabilisation établissent une limite quant au montant des excédents de capitalisation qui peuvent être accumulés dans le Régime. Les promoteurs peuvent décider, à leur discrétion, d'utiliser ces réserves de stabilisation pour réduire les cotisations ou de s'en servir comme mécanisme régulateur pour s'ajuster aux variations des taux de cotisation. Cette situation s'apparente beaucoup à la capacité qu'a un promoteur unique de réduire les cotisations ou de maintenir une réserve à titre de fonds de stabilisation en vue de s'adapter aux changements futurs apportés aux hypothèses actuarielles. Là encore, les cotisations versées par les co-promoteurs dépendent du niveau de capitalisation du Régime – un excédent de capitalisation donne lieu à des réserves de stabilisation plus élevées, qui peuvent être utilisées par un promoteur pour réduire les cotisations – et il n'y a donc pas de cotisations minimales qu'un promoteur peut être tenu de verser « même s'il existe un excédent du régime ».

Il a été suggéré qu'un co-promoteur puisse imposer à l'autre des cotisations minimales obligatoires, dans la mesure où le contrôle conjoint exercé oblige les deux promoteurs à approuver tout changement apporté aux niveaux de cotisation. Par conséquent, à moins qu'une autre entente n'intervienne entre les co-promoteurs, les niveaux de cotisation existants sont « fixes » et ne peuvent pas être modifiés. Cependant, tel qu'il a été mentionné ci-dessus, dans le cas du RREO, l'obligation de déposer une évaluation actuarielle équilibrée sur le plan actuariel signifie que le niveau de cotisation actuel n'est « fixe » que jusqu'à la date de production de la prochaine évaluation, étant donné qu'en vertu des documents du Régime, les promoteurs *doivent* négocier la façon dont les excédents de capitalisation seront utilisés ou les déficits comblés; sinon, un règlement sera imposé par voie d'arbitrage. Autrement dit, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les taux de cotisation soient maintenus tels quels indéfiniment, si ceux-ci donnent lieu à un excédent (ou à un déficit) de capitalisation. Les co-promoteurs ont convenu que les cotisations actuelles doivent être versées uniquement jusqu'à ce que la prochaine évaluation actuarielle doive être déposée, puisqu'elles devront alors être réexaminées de manière expresse, même si au bout du compte elles demeurent inchangées.

De la même façon, les niveaux de cotisation au RRSEFPO qui s'appliquent actuellement ne sont pas fixes, dans la mesure où s'ils permettent l'établissement de fonds de stabilisation des taux suffisants, un promoteur peut choisir d'utiliser ces fonds pour réduire ses cotisations, quel que soit le montant des cotisations versées par l'autre promoteur.

Le RREO et le RRSEFPO sont différents de certains autres régimes, notamment de certains régimes de retraite à prestations cibles en vigueur au Nouveau-Brunswick, en vertu desquels les taux de cotisation du gouvernement varient selon une plage fixe restreinte prédéfinie, qui a été établie dans les documents constitutifs du régime en question. La capacité du gouvernement à bénéficier d'une réduction des cotisations est donc limitée.

Évaluation – question n° 4

Quelles sont les cotisations que les salariés sont tenus de verser?

Par définition, dans un RRCPD, le gouvernement et les participants du régime se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime. Le co-promoteur qui représente les participants du régime exerce son contrôle conjoint avec le co-promoteur pour la partie patronale afin de convenir du niveau de cotisation que les employeurs et les employés devront verser. Par conséquent, les mêmes mécanismes que ceux utilisés pour déterminer si le gouvernement est tenu de verser des cotisations minimales (voir la discussion ci-dessus) s'appliquent également au moment de décider si certaines cotisations doivent être exigées des salariés. La norme n'indique pas de façon claire si les cotisations des salariés sont celles qu'ils sont tenus de verser « même s'il existe un excédent du régime », mais dans le contexte des RRCPD, le principe fondamental de la capitalisation mutuelle donne à penser qu'il est approprié d'appliquer à cette définition le concept de l'égalité. Dans le cas du RREO, les cotisations que les salariés sont tenus de verser sont celles convenues pour la période allant jusqu'au dépôt de la prochaine évaluation actuarielle du Régime (trois ans maximum). Dans le cas du RRSEFPO, le promoteur pour la partie syndicale peut choisir d'utiliser ses fonds de stabilisation des taux pour réduire les cotisations qui, autrement, seraient exigées des employés, ce qui indique que les salariés ne sont pas tenus de verser des cotisations lorsqu'il existe un excédent du Régime.

Point de vue du Panel – questions n° 3 et 4

Le Panel a constaté que pour le RREO et le RRSEFPO, le gouvernement provincial de l'Ontario a examiné un certain nombre de calculs concernant les avantages futurs escomptés, en se fondant sur différentes hypothèses en ce qui a trait aux cotisations minimales exigées au titre de chacun de ces régimes, « même s'il existe un excédent du régime ». Par exemple, les scénarios étudiés comprenaient les suivants : pas de cotisations minimales; cotisations minimales correspondant aux cotisations convenues jusqu'aux prochaines négociations obligatoires dans trois ans; cotisations minimales correspondant aux cotisations convenues actuellement pour une période plus longue; cotisations minimales équivalentes aux cotisations convenues actuellement jusqu'à ce que certaines limites établies à l'égard des cotisations, en vertu de la *Loi de l'impôt sur*

le revenu (Canada), soient censées prendre effet. En aucun cas, il n'a été établi que les avantages futurs escomptés étaient moindres que les actifs nets du Régime; aucune provision pour moins-value n'a donc besoin d'être constituée.

Après avoir analysé les modalités du RREO et du RRSEFPO, le Panel est d'avis que pour ni l'un ni l'autre de ces régimes, il n'y a de « cotisations que les salariés sont tenus de verser » ou de « cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime ».

Point de vue du Panel – évaluation

Du point de vue du Panel, les co-promoteurs du RREO et du RRSEFPO ont le droit d'utiliser les excédents de leur régime respectif pour suspendre leurs cotisations. Par conséquent, les avantages futurs escomptés pour l'un ou l'autre de ces régimes devraient être déterminés en fonction de la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime. Pour les deux régimes, il n'y a pas de cotisations minimales que le gouvernement ou les employés sont tenus de verser, même si des excédents sont enregistrés lors de certains exercices.

Les avantages futurs escomptés seraient calculés en fonction du régime dans son ensemble. À ce titre, il n'est pas nécessaire de constituer une provision pour moins-value lorsque la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser (le cas échéant) et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime (le cas échéant), est suffisante pour exploiter les actifs nets de chacun des régimes, calculés conformément au chapitre SP 3250. La partie des actifs nets du RREO et du RRSEFPO qui revient, dans chaque cas, au gouvernement provincial de l'Ontario devrait être constatée dans les Comptes publics de la province.

Recommandations à l'intention du Groupe de travail sur les avantages sociaux du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Le Panel appuie l'initiative du CCSP visant à examiner la norme actuelle relative aux avantages futurs en matière d'emploi. Le Panel a tiré ses conclusions en ce qui concerne certaines questions uniquement après avoir effectué une analyse, qui s'appuyait sur les autres lignes directrices et concepts présentés dans les NCSP, en plus de ceux énoncés au chapitre SP 3250. Cela démontre qu'en apportant des améliorations au chapitre SP 3250, cela aiderait les gouvernements et leurs vérificateurs à appliquer de façon uniforme aux RRPD, y compris aux RRCPD, les exigences énoncées dans les NCSP. Par exemple, le Panel a constaté que les mécanismes de report décrits au chapitre SP 3250 ne concordent pas avec la définition des actifs et des passifs ni avec les lignes directrices relatives à la constatation énoncées dans le chapitre SP 1000. Une telle incohérence sur le plan conceptuel rend encore plus difficile l'application de ces concepts au moment d'élaborer des règles et des méthodes comptables appropriées, lorsque le chapitre SP 3250 n'est pas clair concernant une question particulière ou que différentes interprétations sont possibles.

Plus particulièrement, le Panel recommande au Groupe de travail sur les avantages sociaux du CCSP d'examiner les points suivants :

- l'application aux RRCPD des lignes directrices applicables aux RRPD, plus précisément si les lignes directrices relatives à l'évaluation énoncées dans la norme devraient s'appliquer au régime dans son ensemble ou à la partie de ce dernier qui revient au gouvernement;
- l'interprétation à donner aux expressions « cotisations minimales » et « même s'il existe un excédent du régime », dans le contexte du plafond de l'actif, et l'analyse à savoir si l'excédent examiné constitue un excédent de capitalisation ou un excédent comptable.

En outre, le Panel a constaté qu'il peut y avoir des écarts importants entre la situation financière d'un régime déclarée dans les états financiers de ce dernier et celle présentée dans les états financiers du promoteur qui représente le gouvernement, ce qui s'explique en grande partie par les divers taux d'actualisation applicables selon les différents cadres comptables. Cela peut créer de la confusion chez les utilisateurs qui tentent d'évaluer la situation financière sous-jacente du régime, de même que les actifs et les passifs du promoteur à l'égard de ce dernier. Le Panel a également constaté que des écarts importants peuvent se creuser entre les montants déclarés à des fins comptables et ceux présentés aux fins de capitalisation, ce qui peut également prêter à confusion pour les utilisateurs lorsque les deux évaluations sont rendues publiques, parfois dans le même document. Le Panel recommande au Groupe de travail sur les

avantages sociaux du CCSP d'examiner les concepts qui sous-tendent les taux d'actualisation utilisés pour mesurer les obligations relatives aux pensions à des fins de comptabilité et de déterminer s'il peut se révéler utile pour les utilisateurs des états financiers du gouvernement de communiquer plus d'information concernant le but d'une évaluation comptable par rapport à une évaluation actuarielle.

CONFIDENTIEL

Annexe A – Dispositions et accords qui régissent les régimes de retraite

Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

- *Loi sur le régime de retraite des enseignants*, L.R.O. 1990, chap. T.1 ([lien vers la Loi sur le régime de retraite des enseignants](#))
- *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P.8 et ses règlements d'application ([lien vers la Loi sur les régimes de retraite](#))
- Document constitutif du RREO
- Entente intervenue entre Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le ministre de l'Éducation et de la Formation, et la FEO, représentée par son cadre dirigeant, en date du 15 juillet 1991, en sa version modifiée (l'Entente des partenaires)
- PGC, jointe à l'Entente des partenaires à titre d'annexe A

Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario

- *Loi de 1994 sur le régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, L.O. 1994, chap. 17, art. 143, Annexe ([lien vers la Loi sur le régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario](#))
- *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P.8 et ses règlements d'application ([lien vers la Loi sur les régimes de retraite](#))
- Entente de promotion intervenue entre Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario, représentée par le président du Conseil de gestion du gouvernement, et le SEFPO, en date du 18 avril 1994, en sa version modifiée (l'entente de promotion)
- Accord et déclaration de fiducie de la FRRS, datés du 25 octobre 1994, en leur version modifiée (l'accord de fiducie)
- Document constitutif du RRSEFPO
- Politique de capitalisation de la FRRS

Annexe B – Références comptables

Normes comptables pour le secteur public – Le Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public²

CHAPITRE SP 1000 – Fondements conceptuels des états financiers

SP 1000.13 CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES ÉTATS FINANCIERS DES GOUVERNEMENTS

.13 Les états financiers sont cependant un élément essentiel de l'information financière des gouvernements. Ils constituent le moyen par lequel un gouvernement rend compte de sa gestion des activités et des ressources financières publiques. Ils jouent un rôle majeur dans la communication de l'information financière aux utilisateurs qui ne participent pas à la gestion financière du gouvernement et ils présentent une information synthétique sur laquelle peuvent venir s'articuler les autres états, tableaux et rapports financiers produits par le gouvernement. En raison de ce rôle clé des états financiers des gouvernements, les objectifs de ces états (voir le chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS) sont un facteur important qui influe sur le choix des méthodes comptables suivies par les gouvernements aux fins de l'information financière qu'ils publient et sur la détermination des renseignements que le système comptable doit fournir.

SP 1000.14 - .18 LES UTILISATEURS ET LEURS BESOINS D'INFORMATION

- .14 Les états financiers des gouvernements servent les intérêts de diverses catégories d'utilisateurs : le public, les législateurs, les conseillers, les investisseurs, les analystes et les autres gouvernements.
- .15 Les corps législatifs, les conseils et les gouvernements sont tenus de rendre des comptes au public qui fournit les revenus et les ressources nécessaires au fonctionnement de l'État, qui reçoit les services de l'État et demeure le propriétaire véritable des deniers et des biens publics dont les corps législatifs, les conseils et les gouvernements ont la responsabilité. Ce public est constitué de groupes ayant des intérêts et des points de vue divers.
- .16 En tant que représentants élus du public, les législateurs et les conseillers sont les principaux utilisateurs des états financiers des gouvernements. Ils confèrent au gouvernement l'autorité de gérer les ressources publiques et les activités financières et le tiennent responsable de sa gestion financière.
- .17 Les investisseurs procurent des ressources financières en plaçant leurs fonds dans des titres du gouvernement et des entreprises du secteur public. Le gouvernement a donc

² CPA Canada 2017 détient le droit d'auteur pour tous les extraits du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public* utilisés dans le présent rapport.

intérêt à leur fournir de l'information utile pour l'évaluation de sa capacité de financer ses activités et de faire face à ses dettes et à ses obligations contractuelles. Les analystes économiques et financiers fournissent des services aux législateurs, aux conseillers, aux investisseurs et à d'autres parties intéressées. Ils utilisent les états financiers et d'autres informations dans leurs analyses et évaluations des questions financières.

- .18 Les utilisateurs s'intéressent à l'état des finances du gouvernement, à sa viabilité financière à court terme et à long terme, à ses revenus et à ses sources de financement, à l'affectation et à l'utilisation de ses ressources économiques, à la nature et à l'étendue de ses activités économiques ainsi qu'à la qualité de sa gestion financière. Il convient notamment que les états financiers du gouvernement communiquent l'information dont les utilisateurs ont besoin pour être en mesure de faire des évaluations et de porter des jugements relativement aux activités et à la gestion financières du gouvernement.

SP 1000.21 OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS

- .21 L'information nécessaire pour aider à la compréhension et à l'évaluation des activités financières du gouvernement et pour satisfaire à l'obligation de rendre compte dépasse les simples données sur les excédents ou les déficits. Il faut que les états financiers du gouvernement fournissent des informations qui décrivent les actifs financiers et le passif, les actifs non financiers pouvant servir à la prestation de services futurs, le coût de l'utilisation de ses ressources économiques dans le cadre de la prestation de services, ainsi que des informations sur les activités de placement et de financement et sur les éléments d'actif et de passif potentiels. De plus, il faut que cette information mette en évidence des indicateurs (par exemple la dette nette et les ressources économiques nettes) visant à aider les utilisateurs à évaluer si la situation financière du gouvernement s'est améliorée ou si elle s'est détériorée, et à expliquer l'évolution de la situation financière. Il faut enfin que les informations présentées dans les états financiers reflètent pleinement la nature et l'étendue des ressources, des obligations et des finances du gouvernement. Les objectifs des états financiers des gouvernements sont décrits au chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS, et cadrent avec les fondements conceptuels précisés dans le présent chapitre.

SP 1000.23 - .31 QUALITÉS DE L'INFORMATION

- .23 Le rôle des états financiers est la communication de l'information aux utilisateurs. Pour que ce rôle soit rempli efficacement, il faut que l'information soit pertinente et fiable, et présentée d'une façon qui facilite au maximum son utilisation.
- .24 Les états financiers doivent communiquer des informations pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, fiables, comparables, compréhensibles et présentées clairement, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations.

- .25 Les états financiers constituent une reddition de comptes et communiquent les informations dont les utilisateurs ont besoin pour pouvoir faire des évaluations et porter des jugements sur les activités et la gestion financières du gouvernement. Pour répondre adéquatement à ces besoins, et afin qu'elles soient d'une utilité maximale, il faut que les informations présentées dans les états financiers possèdent certaines qualités de base. Ces qualités sont essentielles à l'utilité des états financiers des gouvernements. L'information requise pour satisfaire aux objectifs des états financiers des gouvernements doit comporter ces caractéristiques essentielles.

Pertinence

- .26 Pour être utile, l'information fournie dans les états financiers doit être pertinente au regard des décisions que les utilisateurs sont appelés à prendre, et de l'évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. L'information est pertinente de par sa nature lorsqu'elle peut influencer sur les décisions des utilisateurs en les aidant à évaluer l'incidence financière réelle ou possible des opérations et des faits passés, présents ou futurs, ou en permettant de confirmer ou de corriger des évaluations antérieures. Pour que l'information communiquée dans les états financiers du gouvernement soit pertinente au regard des besoins des utilisateurs, il faut que sa nature et la manière dont elle est présentée permettent aux utilisateurs d'évaluer la reddition de comptes du gouvernement relativement à sa gestion des ressources publiques et de ses activités financières.
- .27 Les états financiers ne sont pas établis dans le but de fournir l'ensemble des informations dont les utilisateurs ont besoin aux fins de leurs prises de décisions ou de leur évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. Ces états constituent néanmoins une composante fondamentale des informations requises pour ces fins.
- .28 La pertinence de l'information est fonction de sa valeur prédictive, rétrospective, et redditionnelle et de la rapidité de sa publication.
- a) **Valeur prédictive et valeur rétrospective**
Toute information qui aide les utilisateurs à faire des prédictions portant sur les résultats financiers et les flux de trésorerie futurs du gouvernement a une valeur prédictive. Bien que l'information fournie dans les états financiers n'ait normalement pas un caractère prédictif en soi, elle peut être utile à l'établissement de prédictions. La valeur prédictive de l'état des résultats, par exemple, se trouve accrue lorsque les éléments anormaux sont présentés séparément. L'information qui permet de confirmer ou de corriger les prédictions antérieures a une valeur rétrospective. Il arrive souvent que l'information ait une valeur à la fois prédictive et rétrospective.
- b) **Valeur redditionnelle**
L'information qui permet aux utilisateurs d'évaluer la gestion des ressources confiées au gouvernement, notamment la façon dont ces ressources ont été utilisées et consommées pour assurer les services, possède une valeur redditionnelle. Il faut que les informations contenues dans les états financiers du gouvernement soient présentées de manière à contribuer au respect de l'obligation de rendre compte. Pour qu'ils aient une telle valeur, il faut que les états financiers reflètent convenablement les dimensions de la situation et de la performance financières qui sont caractéristiques de la nature particulière des

gouvernements. La valeur redditionnelle est renforcée si les états financiers indiquent les objectifs et les cibles qui ont été normalement déterminés selon une procédure officielle et si les résultats réels sont comparés à ces objectifs et cibles financiers. La valeur redditionnelle des informations présentées dans les états financiers est également renforcée s'il est possible de faire des liens entre ces informations et les informations relatives à la performance financière et non financière communiquées ailleurs dans les comptes publics, le rapport annuel ou tout autre rapport du gouvernement.

c) **Rapidité de publication**

Il faut que les informations soient communiquées en temps utile. Des états financiers publiés longtemps après la fin de l'exercice ne présentent qu'un intérêt historique. Pour que l'information soit utile aux plans décisionnel et redditionnel, il faut que le décideur ou la partie prenante puisse l'obtenir à un moment où elle est encore susceptible d'influencer leurs décisions. L'utilité de l'information pour la prise de décisions et l'évaluation de la reddition de comptes diminue avec le temps.

Fiabilité

- .29 Il faut que les informations soient fiables. Les informations inexactes, inappropriées et incomplètes, ainsi que celles qui sont partiales ou ne donnent pas une image fidèle de la réalité, entravent la compréhension, l'évaluation et la prise de décisions au lieu de les faciliter, et nuisent à la reddition de comptes aux parties prenantes par le truchement des états financiers. Les informations fiables possèdent les caractéristiques suivantes :

a) **Image fidèle**

L'image que donnent les états financiers est fidèle lorsque la présentation qu'on y trouve des opérations et des faits qui influent sur la marche du gouvernement concorde avec les opérations et faits réels sous-jacents. Ainsi, les opérations et les faits sont comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique ou autre. La substance des opérations et des faits ne correspond pas toujours à ce qu'elle paraît être si l'on s'en tient à leur forme juridique ou autre. Pour déterminer la substance d'une opération ou d'un fait, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris collectivement. La détermination de la substance d'une opération ou d'un fait est, dans chaque cas d'espèce, affaire de jugement professionnel.

b) **Information complète**

L'information est complète lorsqu'il ne manque aucune des données nécessaires pour donner une image fidèle. Pour que l'information soit complète, il faut fournir suffisamment d'informations au sujet des opérations, des circonstances ou des faits d'une ampleur, d'une nature ou d'une incidence telles que leur communication est nécessaire à la compréhension des finances du gouvernement. Dans l'évaluation du degré d'exhaustivité des informations fournies dans les états financiers, l'équilibre avantages / coûts mentionné au paragraphe SP 1000.22 et le compromis entre les diverses qualités de l'information décrit au paragraphe SP 1000.32 sont pris en considération. Pour être fiable, l'information doit être complète, du moins dans les limites de ce qui est important et possible, compte tenu des coûts. Le fait d'omettre une information peut entacher la neutralité de

l'information présentée si l'omission est importante et si elle vise à entraîner ou à empêcher un comportement particulier.

c) **Neutralité**

L'information est neutre lorsqu'elle est exempte de tout parti pris susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions qui seraient influencées par la façon dont l'information est mesurée ou présentée. La mesure d'éléments donnés est partielle lorsqu'elle a tendance à aboutir systématiquement à une surévaluation ou à une sous-évaluation de ces éléments. Le choix des principes comptables peut être partial lorsqu'il est fait dans la perspective des intérêts d'utilisateurs particuliers ou de la réalisation d'objectifs économiques ou politiques précis. Les états financiers qui ne contiennent pas toutes les informations nécessaires pour donner une image fidèle des opérations et des faits influant sur la marche de l'entité sont incomplets et risquent par conséquent de ne pas être neutres.

La notion de neutralité ne sous-entend pas l'absence de but ou d'influence exercée par la comptabilité sur le comportement humain. L'information comptable ne peut pas être exempte d'influence sur le comportement et elle ne devrait pas viser à l'être. Avant toute chose, c'est le fait de déterminer à l'avance un résultat souhaité, avec pour corollaire la sélection d'informations de manière à produire ce résultat, qui invalide la neutralité en comptabilité. Pour être neutre, il faut que l'information comptable donne l'image la plus fidèle possible des activités économiques, sans pour autant déformer cette image dans le but d'influer sur le comportement d'une façon précise.

d) **Prudence**

La formulation de jugements fondés sur la prudence dans des situations d'incertitude exerce sur la neutralité des états financiers une incidence qui est acceptable. Dans les situations d'incertitude, on procède à des estimations prudentes en vue d'éviter toute surévaluation des actifs, des revenus et des gains, ou, inversement, toute sous-évaluation des passifs, des charges et des pertes. Toutefois, le principe de prudence ne justifie pas que l'on sous-évalue à dessein les actifs et les revenus, ni que l'on surévalue à dessein les passifs et les charges.

e) **Vérifiabilité**

L'image que donnent les états financiers d'une opération ou d'un fait est vérifiable dans la mesure où des observateurs compétents et indépendants conviendraient qu'elle concorde avec l'opération ou le fait réel sous-jacent, avec un degré raisonnable de précision. La vérifiabilité concerne avant tout l'application correcte d'un mode de mesure et non le caractère approprié de celui-ci.

Comparabilité

- .30 La comparabilité est une caractéristique du rapport qui existe entre deux éléments d'information et non une caractéristique qui se rattache à un élément d'information en soi. Elle permet aux utilisateurs de relever les analogies et les différences entre les informations fournies dans deux jeux d'états financiers. L'uniformité dans l'application des principes est importante lorsqu'on établit un parallèle entre les états financiers de deux entités distinctes. La permanence des méthodes comptables est importante lorsqu'on

établit un parallèle entre les états financiers d'une même entité ayant trait à deux périodes différentes ou préparés à deux dates différentes. La permanence des méthodes comptables contribue à prévenir les méprises que pourrait causer l'application de méthodes comptables différentes au cours de périodes distinctes. Lorsqu'on juge approprié d'effectuer une modification de méthode comptable, il est nécessaire d'indiquer l'incidence de la modification pour maintenir la comparabilité des états financiers.

Compréhensibilité et présentation claire

- .31 Il faut que les informations soient compréhensibles et présentées clairement. L'avalanche de détails, les descriptions vagues ou excessivement techniques et les formules de présentation complexes sont sources de confusion et donnent lieu à des interprétations erronées. Les utilisateurs ont besoin d'informations présentées de façon claire et simple. Pour être utile, l'information contenue dans les états financiers doit être compréhensible pour les utilisateurs. Ceux-ci sont réputés avoir une bonne compréhension des activités économiques et de la comptabilité, ainsi que la volonté d'étudier l'information d'une façon raisonnablement diligente.

SP 1000.35 - .38 Définition d'un actif (actuellement en vigueur, en attente de l'adoption du chapitre SP 3210, Actifs)

- .35 **Les actifs** sont les ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.
- .36 Un actif a trois caractéristiques essentielles :
- a) il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
 - b) le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
 - c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage s'est déjà produit.
- .37 Un élément n'est pas un actif du gouvernement s'il lui manque une ou plusieurs des caractéristiques essentielles énumérées dans le paragraphe précédent. Par exemple, un élément ne constitue pas un actif du gouvernement dans l'une ou l'autre des situations suivantes :
- a) il ne représente pas un avantage économique futur;
 - b) il représente un avantage économique futur dont le gouvernement ne peut pas bénéficier;
 - c) il représente un avantage économique futur dont le gouvernement pourra éventuellement bénéficier, mais les faits ou les situations qui permettront au gouvernement d'avoir le contrôle de cet avantage ne se sont pas encore produits.
- .38 Pour qu'un actif soit un actif du gouvernement, il faut que le gouvernement contrôle l'avantage économique futur rattaché à l'actif, lui permettant ainsi de bénéficier

directement de l'actif et, de façon générale, de bloquer ou de contrôler l'accès des autres à cet avantage. Par exemple, les avantages qui découlent directement des programmes d'éducation et de soins de santé profitent aux personnes qui sont éduquées ou qui sont traitées et guéries, et sont contrôlés par ces personnes. En conséquence, les coûts de ces programmes, qui sont souvent appelés « investissements », ne peuvent donner lieu à la constitution d'actifs par le gouvernement.

SP 1000.52 - .56 CONSTATATION

- .52 La constatation est le fait d'inclure un élément dans les états financiers d'une entité. La constatation d'un élément consiste à inclure le montant en cause dans les totaux appropriés de l'un ou l'autre des états financiers et à décrire l'élément au moyen d'un libellé (par exemple, montants à recevoir, redevances ou subventions). Les éléments semblables peuvent être regroupés sous un même poste aux fins de leur présentation dans les états financiers.
- .53 La constatation s'entend de l'inclusion d'un élément dans un ou plusieurs états financiers particuliers et non de sa présentation dans les notes complémentaires. Ces notes ont pour objet soit de fournir des précisions sur des éléments constatés dans les états financiers, soit de fournir des informations au sujet d'éléments qui ne satisfont pas aux critères de constatation et qui, de ce fait, ne sont pas constatés dans les états financiers.
- .54 Les critères de constatation présentés ci-après donnent des indications générales relativement au moment où il convient de constater un élément dans les états financiers. La constatation ou la non-constatation d'un élément donné est une question qui requiert l'exercice du jugement professionnel pour déterminer si les circonstances propres à la situation en cause satisfont aux critères de constatation.
- .55 Les critères de constatation sont les suivants :
- a) il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant;
 - b) dans le cas d'un élément qui entraîne l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est prévu que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.
- .56 Il peut arriver qu'un élément qui répond à la définition d'une composante ne soit pas pour autant constaté dans les états financiers du fait qu'il n'est pas prévu que des avantages économiques futurs seront obtenus ou abandonnés, ou en raison de l'impossibilité de faire une estimation raisonnable du montant en cause. Il peut convenir de fournir, dans les notes complémentaires, des informations au sujet des éléments qui ne satisfont pas aux critères de constatation. Le terme « prévu » est utilisé dans son sens général usuel et qualifie ce à quoi il est raisonnable de s'attendre, ou ce qu'il est raisonnable d'envisager ou de croire sur la foi des éléments probants disponibles ou de la logique, mais qui n'est ni certain, ni éprouvé. Ce mot est employé dans les critères de constatation pour indiquer que les activités économiques se produisent dans un environnement caractérisé par l'incertitude. Il n'est pas employé pour traiter de la constatation des éléments qui ne

répondent pas à la définition de l'une des composantes des éléments financiers. Par voie de conséquence, la constatation ne serait pas appropriée sans l'existence d'une opération ou d'un événement économique qui donne lieu à un actif, un passif, un revenu ou une charge selon les définitions données dans le présent chapitre.

CHAPITRE SP 1100 objectifs des états financiers

PS 1100.19 - .32 Présentation de la situation financière (actuellement en vigueur, en attente de l'adoption du chapitre SP 3210, Actifs)

- .19 Les informations fournies dans les états financiers sont utilisées pour comprendre et évaluer la situation d'ensemble des finances du gouvernement à une date donnée. Ces informations facilitent également l'évaluation de la viabilité financière du gouvernement, des exigences futures en matière d'impôts et de revenus, et de la capacité du gouvernement de maintenir et d'accroître la quantité et la qualité de ses services.
- .20 **Deuxième objectif**
- Les états financiers doivent présenter des informations montrant la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice. Ces informations doivent faciliter l'évaluation :
- a) de la capacité du gouvernement de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses obligations contractuelles;
 - b) de la capacité du gouvernement de fournir des services dans l'avenir.
- .21 Les gouvernements fournissent des services publics et redistribuent la richesse pour une variété de fins sociales et économiques. Afin de pouvoir répondre à ces objectifs, il faut que les gouvernements disposent d'informations sur le coût des services et sur leur capacité de les offrir. La compréhension de la mesure dans laquelle la capacité du gouvernement de fournir des services dans l'avenir est « grevée » par suite des opérations et des faits passés constitue une information essentielle. Les gouvernements ont également besoin de connaître l'ampleur de l'ensemble des ressources économiques dont ils disposent pour fournir des services. L'évaluation combinée du montant des ressources financières nettes ou de la dette nette du gouvernement, d'une part, et du montant de ses ressources non financières, d'autre part, fournit une mesure des ressources économiques nettes constatées dont le gouvernement dispose à la date des états financiers pour fournir des services à l'avenir.
- .22 **Les ressources économiques** sont des moyens limités qui sont utiles pour exercer des activités économiques, telles que la consommation, la production et l'échange. Les ressources économiques du gouvernement sont constituées des ressources financières et des ressources non financières.
- .23 **Les ressources financières** comprennent les liquidités, les créances liquides, les placements et toutes les autres ressources du gouvernement qui ne sont pas destinées à être consommées dans le cours normal des activités et qui sont censées contribuer aux flux de trésorerie nets (par exemple les stocks détenus pour revente). Les actifs financiers

du gouvernement, définis au chapitre SP 1000, FONDLEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS, constituent ses ressources financières.

- .24 **Les ressources non financières** comprennent tous les biens immeubles ou durables (tels que les immobilisations corporelles), les droits sur des biens et des services (tels que les éléments payés d'avance) et les biens consommables (tels que les stocks de fournitures). Les ressources non financières comprennent également les éléments incorporels, les terres publiques et les ressources naturelles.
- .25 Certaines ressources non financières ne sont toutefois pas constatées comme des actifs dans les états financiers du gouvernement. C'est le cas par exemple des éléments incorporels, ainsi que des ressources naturelles et des terres publiques qui n'ont pas été achetées par le gouvernement. Les actifs non financiers du gouvernement, au sens donné dans le chapitre SP 1000, FONDLEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS, comprennent les ressources non financières constatées dans ses états financiers.
- .26 Du fait que les ressources non financières du gouvernement et celles que détient une entreprise ne sont pas de même nature, il faut exprimer la situation financière du gouvernement selon deux dimensions :
- a) les ressources financières nettes ou la dette nette du gouvernement;
 - b) les ressources non financières constatées par le gouvernement dans ses comptes, qui représentent le potentiel de service non expiré dont il dispose pour consommation dans l'avenir.
- .27 Dans le présent chapitre, l'expression « dette nette » sert à désigner le premier indicateur de la situation financière du gouvernement. L'actif net du gouvernement représente les ressources économiques nettes constatables par le gouvernement. Les deux dimensions de la situation financière du gouvernement sont combinées pour calculer le deuxième indicateur de la situation financière du gouvernement, appelé excédent ou déficit accumulé.
- .28 La dette nette correspond à la différence entre le passif et les actifs financiers du gouvernement. Cette différence a une incidence directe sur les besoins de revenus futurs du gouvernement et sur sa capacité de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses obligations contractuelles. La dette nette fournit une mesure des revenus qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. L'ampleur de la dette nette du gouvernement et sa capacité financière d'assurer le service de cette dette constituent un critère important pour évaluer la viabilité du gouvernement. Lorsque les actifs financiers d'un gouvernement excèdent son passif, cet indicateur de la situation financière du gouvernement est appelé « actifs financiers nets » et fournit une mesure des actifs financiers nets en main qui pourront être consacrés à des activités futures.
- .29 La dette nette du gouvernement constitue un indicateur important de sa situation financière qui met en relief la capacité financière du gouvernement d'offrir des services dans l'avenir. La dette nette a pour effet de « grever » la capacité du gouvernement d'utiliser des ressources financières et des revenus futurs pour fournir des services. Les actifs non financiers sont ajoutés à la dette nette pour calculer l'autre indicateur de la

situation financière du gouvernement — son excédent ou déficit accumulé. Les ressources non financières du gouvernement constituent un « potentiel de service payé d'avance ». La présentation des ressources non financières constatées par le gouvernement en tant qu'éléments de sa situation financière fournit l'information nécessaire pour une compréhension plus complète de la situation d'endettement du gouvernement, de sa situation financière et de ses besoins futurs pour assurer son fonctionnement.

- .30 La plupart des actifs non financiers du gouvernement sont par nature différents de ceux détenus par les entreprises. Les entreprises détiennent des immobilisations corporelles dans le but de générer des rentrées de fonds nettes futures pour fournir un rendement aux investisseurs et pour financer leur exploitation, leur croissance et le remboursement de leurs dettes. Si la valeur de réalisation nette d'un actif de l'entreprise est supérieure à la valeur actualisée des rentrées de fonds nettes futures que l'entreprise prévoit en tirer, l'actif est normalement vendu. Par contre, dans le cas des gouvernements, comme dans le cas des organismes sans but lucratif, la constatation et l'évaluation des immobilisations corporelles sont fondées sur leur potentiel de service, la plupart de ces actifs ne générant pas de rentrées de fonds nettes futures. En outre, ces actifs ne fournissent pas normalement de ressources pour que le gouvernement puisse s'acquitter de ses dettes, à moins d'être vendus auquel cas ils redeviennent des actifs financiers.
- .31 Les immobilisations corporelles et autres actifs non financiers du gouvernement sont des éléments de sa situation financière parce qu'ils fournissent des ressources que le gouvernement peut utiliser dans l'avenir pour atteindre ses objectifs. Le gouvernement peut utiliser ces actifs pour fournir des services. Les services que le gouvernement peut fournir du fait qu'il possède une immobilisation sont les avantages futurs que représente cette immobilisation. Leur prise en compte dans la détermination de la situation financière du gouvernement fournit une image plus complète des ressources économiques dont le gouvernement dispose et qu'il utilise.
- .32 Une distinction essentielle entre les actifs financiers et non financiers du gouvernement tient à la mesure dans laquelle le gouvernement a le choix d'en déterminer l'utilisation. Les actifs financiers peuvent servir à rembourser des dettes ou à fournir des services, alors que les actifs non financiers ne peuvent normalement être utilisés que pour la prestation de services. Comme bon nombre d'utilisateurs sont plus au fait de la nature des éléments présentés dans les états financiers des entreprises à but lucratif, il est essentiel que cette caractéristique fondamentale des actifs non financiers détenus par le gouvernement soit indiquée dans les états financiers.

CHAPITRE SP 1150 principes comptables généralement reconnus

SP 1150.04 - .12 SOURCES DES PCGR

- .04 Toute entité du secteur public doit appliquer chacune des sources premières des PCGR qui traite de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers des opérations ou des événements intervenus dans l'entité.

.05 Lorsque les sources premières des PCGR ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou que des indications additionnelles sont nécessaires pour appliquer une source première dans des circonstances particulières, le choix d'une méthode comptable appropriée requiert l'exercice du jugement professionnel. En pareils cas, l'entité du secteur public doit adopter des méthodes comptables et fournir des informations qui sont cohérentes avec :

- a) les sources premières des PCGR;
- b) l'application des concepts décrits dans le chapitre SP 1000, FONDEMENTS

CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS.

.06 Les sources premières des PCGR fournissent les règles de comptabilité et de présentation de l'information applicables aux états financiers ainsi que des explications et des indications sur la plupart des opérations et des événements qui interviennent dans une entité du secteur public. La direction est tenue d'avoir une bonne connaissance des sources premières des PCGR. De même, elle est tenue de prendre connaissance des changements dans les sources premières, car ce qui constitue les PCGR à un moment donné est appelé à évoluer et à s'adapter afin de refléter de nouvelles conditions économiques ou sociales.

.07 Il est impossible d'énoncer une règle d'application générale qui puisse convenir dans tous les cas. Par conséquent, il peut se présenter des situations dont ne traitent pas expressément les sources premières des PCGR. Il est nécessaire de se référer à d'autres sources dans les cas où les sources premières ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou si des indications additionnelles sont nécessaires pour l'application d'une source première à des circonstances particulières.

.08 Une entité du secteur public consulte des sources autres que les sources premières des PCGR pour faciliter le choix des méthodes comptables à adopter et des informations à fournir uniquement lorsque ces sources sont conformes aux dispositions du paragraphe SP 1150.05. L'entité du secteur public évalue la pertinence des sources aux fins du choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées en s'appuyant sur l'ensemble des critères suivants :

- a) le caractère spécifique de la source. Une source qui traite des circonstances propres à l'entité sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source qui oblige l'entité du secteur public à raisonner par analogie;
- b) l'autorité du diffuseur ou de l'auteur. Une source publiée par un normalisateur comptable dans son ressort territorial sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source publiée par d'autres auteurs dans le même ressort territorial;
- c) la pertinence actuelle de la source. La pertinence de certaines sources peut diminuer avec le temps;

- d) le processus d'élaboration de la source. Une source élaborée à la suite de consultations et de débats approfondis sera vraisemblablement plus pertinente qu'une source élaborée sans une telle rigueur.
- .09 Le choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées requiert l'exercice du jugement professionnel. Pour l'exercice de ce jugement professionnel, l'entité du secteur public tient compte des sources premières des PCGR de même que des concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b). L'entité du secteur public se gardera de raisonner par analogie avec une source première de PCGR si cette source précise qu'elle s'applique uniquement aux circonstances particulières qui y sont décrites.
- .10 L'entité du secteur public considère toutes les sources de PCGR qu'elle consulte à la lumière des concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b), lequel décrit les concepts sous-jacents à l'élaboration et à l'utilisation des principes comptables dans les états financiers. Elle adopte des méthodes comptables qui sont cohérentes avec ces concepts. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public considère qu'une source est cohérente avec les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) lorsque les dispositions contenues dans cette source sont compatibles avec les caractéristiques qualitatives de l'information financière, les composantes des états financiers et les critères de constatation et de mesure auxquels renvoie l'alinéa.
- .11 Lors du choix des méthodes comptables et des informations à fournir appropriées, les interprétations d'une source ne constituent pas une preuve que les critères prévus par le paragraphe SP 1150.05 sont respectés s'il est probable que ces interprétations seraient rejetées par la plupart des parties exerçant leur jugement professionnel, au motif qu'elles ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR.
- .12 Dans le cas où les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) entrent en conflit avec une source première de PCGR, les exigences de la source première l'emportent. Le Conseil s'inspire de ces concepts pour élaborer de nouvelles prises de position et revoir les prises de position existantes. Le nombre de cas de conflit entre les concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b) et les sources premières des PCGR diminuera donc avec le temps.

SP 1150.14 Sources premières des PCGR

- .14 Dans les chapitres du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public, les paragraphes en italique et ceux qui ne sont pas en italique ont la même autorité. Les paragraphes en italique exposent généralement les grands principes, tandis que les paragraphes non en italique expliquent généralement les principes ou leur application dans une situation particulière. En outre, les paragraphes non en italique peuvent comporter des indications sur les pratiques qui sont encouragées ou jugées souhaitables, mais non obligatoires. Pour se mettre en conformité avec les PCGR, il faut que l'entité du secteur public satisfasse aux dispositions des paragraphes qui ne sont pas en italique autant qu'aux principes. Lorsque des paragraphes qui ne sont pas en italique semblent pouvoir faire l'objet de plusieurs interprétations, l'entité du secteur public choisit le traitement qui est le plus cohérent avec les principes.

SP 1150.18 - .20 Autres sources

.18 Les paragraphes SP 1150.19 à .24 indiquent certaines des autres sources qu'une entité du secteur public peut juger utile de consulter pour le choix de méthodes comptables et d'informations à fournir qui soient conformes au paragraphe SP 1150.05.

.19 Les prises de position d'autres organismes autorisés à publier des normes comptables peuvent constituer des sources utiles à consulter. Par exemple, les prises de position en comptabilité publiées sous l'autorité du Conseil des normes comptables (CNC) du Canada, de l'International Accounting Standards Board (IASB), du Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB) des États-Unis, du Governmental Accounting Standards Board (GASB) des États-Unis ou du Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) constituent souvent des sources importantes à consulter sur des questions qui ne sont pas couvertes par les sources premières des PCGR ou pour faciliter l'application d'une source première dans des circonstances particulières.

.20 Lorsqu'une entité du secteur public décide de consulter l'une des sources décrites au paragraphe SP 1150.19, elle fait preuve de jugement professionnel et évalue la source en tenant compte de la façon dont le normalisateur exige que ses différentes prises de position soient appliquées, ainsi que du contexte des prises de position examinées. Lorsqu'un normalisateur comptable ne dispose pas d'un cadre conceptuel similaire aux concepts évoqués à l'alinéa SP 1150.05 b), il faut que l'entité du secteur public s'assure que la source choisie est cohérente avec ces concepts.

CHAPITRE SP 3060 partenariats

SP 3060.06 DÉFINITIONS

.06 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent chapitre :

Un partenariat est un accord contractuel² conclu entre un gouvernement et une ou des parties non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement³, et qui, sans constituer en soi un organisme public, possède toutes les caractéristiques suivantes :

- a) les partenaires collaborent à l'atteinte d'objectifs communs importants et clairement définis;
- b) les partenaires font un investissement financier dans le partenariat;
- c) les partenaires se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions relatives aux politiques financières et aux politiques d'exploitation du partenariat;
- d) les partenaires se partagent, sur une base équitable, les risques et les avantages significatifs rattachés aux activités du partenariat.

L'accord contractuel prévoit que les parties exercent un contrôle partagé sur le partenariat, sans égard aux différences en ce qui a trait à leur participation. Dans l'ensemble, il doit cependant exister un rapport équitable entre l'investissement financier du gouvernement dans le partenariat, l'étendue du contrôle que le gouvernement est en mesure d'exercer sur les activités du partenariat, et les risques et avantages que le partenariat entraîne pour le gouvernement. Les partenariats peuvent être établis selon l'une des structures suivantes :

activités sous contrôle partagé, actifs sous contrôle partagé ou organisations sous contrôle partagé.

Note 2. L'Annexe A [du chapitre SP 3060] contient un diagramme qui montre les différents types d'accords contractuels que les gouvernements peuvent conclure, dont les partenariats. [Le diagramme n'est pas présenté dans ce rapport]

Note 3. Dans le cas des accords en vertu desquels des salariés du gouvernement gèrent conjointement avec ce dernier un programme d'avantages sociaux (par exemple, un régime de retraite), ces salariés ne sont pas considérés comme une partie non comprise dans le périmètre comptable du gouvernement, aux fins de l'application de la définition du partenariat.

SP 3060.11 - .22 ÉLÉMENTS DÉFINITOIRES DU PARTENARIAT

Accord contractuel

- .11 Tous les partenariats ont une caractéristique fondamentale en commun, à savoir que deux partenaires ou plus sont liés par un accord contractuel prévoyant qu'ils exercent un contrôle partagé sur le partenariat. Le contrôle partagé est ce qui distingue la participation d'un gouvernement dans un partenariat des participations dans d'autres activités sur lesquelles le gouvernement peut exercer le contrôle (voir les chapitres SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, SP 2500, CONSOLIDATION — PRINCIPES FONDAMENTAUX, SP 2510, CONSOLIDATION — AUTRES ASPECTS, et SP 3041, PLACEMENTS DE PORTEFEUILLE).
- .12 Les activités qui ne font pas l'objet d'un accord contractuel en bonne et due forme mais qui répondent à la définition du partenariat énoncée au paragraphe SP 3060.06 sont en substance des partenariats aux fins du présent chapitre.
- .13 L'accord contractuel prévoit l'exercice d'un contrôle partagé sur le partenariat. Cette exigence assure qu'aucun partenaire n'est en mesure à lui seul d'exercer un contrôle unilatéral sur les activités du partenariat. L'accord précise quelles sont les décisions essentielles à la réalisation des objectifs du partenariat qui nécessitent l'assentiment de tous les partenaires et celles qui peuvent nécessiter l'assentiment d'une majorité déterminée de partenaires.
- .14 L'accord contractuel peut être constaté de diverses façons, par exemple par un contrat conclu entre les partenaires ou par les procès-verbaux des discussions entre ceux-ci. Dans certains cas, l'accord est incorporé dans la loi habilitante, les statuts ou autres règlements du partenariat. Quelle qu'en soit la forme, l'accord contractuel est généralement constaté par écrit et couvre des aspects tels que les suivants :
 - a) l'activité, la durée et les obligations d'information du partenariat;
 - b) la nomination des membres du conseil d'administration ou de l'instance dirigeante équivalente du partenariat, et les droits de vote des partenaires;
 - c) les investissements financiers des partenaires;

- d) le partage, entre les partenaires, de la production, des revenus, des charges, ou des excédents ou déficits du partenariat.
- .15 Dans certains cas, l'accord contractuel peut désigner un partenaire, ou encore un ou plusieurs tiers, comme gestionnaire ou exploitant du partenariat. Le gestionnaire ne contrôle pas le partenariat, et il n'exerce pas un contrôle partagé avec les partenaires du seul fait de son rôle de gestionnaire. Le gestionnaire agit plutôt dans le cadre des politiques financières et des politiques d'exploitation prescrites par les partenaires.
- .16 Le gouvernement peut intégrer des règlements dans tout accord contractuel qu'il conclut (par exemple en ce qui a trait au niveau de service ou au niveau d'entretien d'un bien qui peut lui être remis à la fin d'une période déterminée). Les gouvernements réglementent différentes activités dans le déroulement desquelles ils n'interviennent pas de façon continue. En soi, l'existence de règlements ne crée pas un contrôle partagé.

Objectifs communs importants et clairement définis

- .17 Les objectifs communs sont ceux que tous les partenaires partagent. Par exemple, un certain nombre de collectivités peuvent s'unir pour construire et exploiter une décharge contrôlée ou des installations récréatives. Les objectifs communs importants de ces collectivités sont de fournir un service et de partager les coûts et les revenus rattachés à l'exploitation des installations et, à cet égard, l'accord répond à la définition du partenariat.
- .18 Il se peut, par contre, qu'une collectivité engage une personne ou une organisation pour exploiter des installations récréatives contre rémunération. Les objectifs principaux de l'Administration sont de fournir un service et d'éviter des coûts, tandis que l'objectif principal de l'organisation chargée de la gestion consiste à tirer des produits du contrat de gestion des installations. Bien que les objectifs principaux de chacune des parties au contrat leur soient mutuellement profitables, ils ne sont pas communs aux deux parties et, par conséquent, l'accord ne répond pas à la définition du partenariat.

Investissement financier

- .19 L'investissement financier peut se faire sous forme d'actifs ou de prise en charge des coûts d'exploitation courants. L'investissement d'actifs financiers et d'immobilisations corporelles dans un partenariat est comptabilisé conformément aux paragraphes SP 3060.41 à .54. La valeur attribuée à la prise en charge des coûts d'exploitation courants du partenariat est celle qui est déterminée selon l'accord contractuel.

Contrôle partagé

- .20 Le contrôle partagé d'un partenariat implique que les partenaires prennent couramment des décisions relatives aux activités financières et aux activités d'exploitation du partenariat, selon les conditions stipulées dans l'accord contractuel; aucun des partenaires n'est en mesure d'exercer un contrôle unilatéral sur le partenariat. Lorsque le contrôle est partagé, les partenaires ont, relativement à l'accord, une relation ou un intérêt continu et actif qui n'est pas la relation ou l'intérêt d'investisseurs passifs ou des parties à une opération d'achat ou de vente. Il existe un contrôle partagé, par exemple,

lorsqu'un conseil mixte est mis sur pied afin de superviser la prestation des services de sécurité publique pour un certain nombre d'Administrations locales.

Risques et avantages partagés

- .21 Dans un partenariat, chaque partenaire assume une part des risques combinés et participe aux avantages rattachés aux objectifs communs du partenariat. Le partage des risques et avantages significatifs entre les partenaires doit en outre être équitable. Ainsi, il se peut que les partenaires exploitent une décharge contrôlée dans le cadre d'un partenariat afin de fournir un service à la collectivité sur la base d'un partage des coûts. En pareil cas, les partenaires partagent généralement les risques liés à l'exploitation et les risques environnementaux, ainsi que les revenus rattachés à l'exploitation de la décharge.
- .22 Le partage des risques et des avantages n'est pas considéré comme équitable lorsque, dans le cadre d'un accord, le gouvernement conserve la totalité du risque inhérent à la propriété d'un bien tout en consentant à une autre partie l'avantage de toucher des revenus provenant des redevances tirées de l'utilisation du bien. Le partage des risques et des avantages n'est pas équitable lorsque, par exemple, un gouvernement propriétaire d'une autoroute permet à une organisation du secteur privé de l'exploiter et d'en tirer des produits, en vertu de l'accord conclu et des dispositions législatives requises.

SP 3060.29 - .35 COMPTABILISATION DE LA PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT

Partenariats autres que des partenariats commerciaux

- .29 Le gouvernement doit constater dans ses états financiers sa participation dans des partenariats, autres que des partenariats commerciaux, selon la méthode de la consolidation proportionnelle.
- .30 Les gouvernements peuvent devenir partie à des partenariats qui sont semblables à des services de l'Administration publique⁵ (SAP) sauf en ce qui a trait à l'étendue du contrôle gouvernemental : le gouvernement partage avec ses partenaires le contrôle exercé sur le partenariat, alors qu'il contrôle le SAP. Les SAP sont des organismes publics qui exercent des activités qui contribuent directement à l'exercice du pouvoir exécutif du gouvernement et sont consolidés dans les états financiers du gouvernement conformément au chapitre SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT. Les partenariats qui exercent des activités semblables à celles des SAP sont comptabilisés selon la méthode de la consolidation proportionnelle.

Note 5. Les unités gouvernementales sont définies dans le chapitre SP 2500 – Consolidation – Principes fondamentaux

- .31 La consolidation proportionnelle des partenariats fournit aux utilisateurs des états financiers le même genre d'informations sur la situation financière et les résultats des activités du gouvernement que celles qui seraient disponibles si le gouvernement gérait les ressources et les activités par l'intermédiaire d'un SAP. La consolidation

proportionnelle reflète également le niveau des activités du gouvernement (par exemple, les coûts et les revenus) dans l'état des résultats, les ressources financières dont il dispose et les risques auxquels il s'expose en raison de ces activités.

Partenariats commerciaux

- .32 Les partenariats commerciaux doivent être comptabilisés selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, sur la base de la part du gouvernement dans le partenariat commercial.
- .33 Les gouvernements peuvent devenir partie à des partenariats commerciaux qui sont semblables à des entreprises publiques⁶ sauf en ce qui a trait à l'étendue du contrôle gouvernemental. Ces partenariats commerciaux peuvent en outre exercer des activités semblables à celles des entreprises publiques. Les partenariats commerciaux diffèrent des autres partenariats en ce qui concerne leurs relations avec le gouvernement, leurs objectifs et leurs activités. Les partenariats commerciaux représentent un actif financier pour le gouvernement et, compte tenu de leur autonomie, de leur orientation commerciale et de leur autosuffisance financière⁷, la comptabilisation à la valeur de consolidation est appropriée dans leur cas. Comme il est prévu au chapitre SP 1300, PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, dans le cas des entreprises publiques, la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation est celle qui s'avère la plus appropriée pour les partenariats commerciaux.

Note 6. Le chapitre PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, paragraphe [SP 1300.28](#), contient une définition d'entreprise publique.

Note 7. Le chapitre PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT, paragraphe [SP 1300.31](#), décrit les facteurs servant à déterminer l'autonomie financière d'une entreprise publique. Ces facteurs seraient pris en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer l'autonomie financière des parties aux partenariats commerciaux.

- .34 La comptabilisation des partenariats commerciaux selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation permet d'éviter de confondre, ligne par ligne, les budgets et les résultats de ces partenariats commerciaux avec ceux des activités gouvernementales qui visent des objectifs différents. Elle permet également d'éviter que la part du gouvernement dans la dette brute des partenariats commerciaux ne soit combinée avec la dette brute des autres organismes publics, les partenariats commerciaux étant censés rembourser leurs dettes au moyen de leurs propres revenus.
- .35 La méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, conjuguée à la présentation d'informations financières condensées, permet de donner aux utilisateurs des états financiers un compte rendu global et informatif de la nature et de l'étendue des opérations et ressources financières des partenariats commerciaux. Elle permet de mesurer l'incidence que les partenariats commerciaux peuvent avoir sur la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses dettes et de financer les activités futures.

CHAPITRE SP 3210 – Actifs (s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2017; l'application antérieure est autorisée)

SP 3210.03 - .05 ACTIFS

.03 **Les actifs** sont les ressources économiques sur lesquelles l'entité du secteur public exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.

.04 Un actif a trois caractéristiques essentielles :

- a) il représente des avantages futurs en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens ou de services, générer des rentrées de trésorerie futures ou réduire les sorties de trésorerie;
- b) l'entité du secteur public est en mesure de contrôler la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs;
- c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a l'entité du secteur public s'est déjà produit.

.05 Les ressources économiques qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des actifs ne constituent pas des actifs.

SP 3210.06 - .10 Ressources économiques

.06 Les ressources économiques représentent une valeur parce qu'elles permettent à l'entité d'atteindre ses objectifs, comme la fourniture de biens et services publics, la redistribution de la richesse, la génération de rentrées de trésorerie ou la réduction des sorties de trésorerie.

.07 De plus, une ressource économique ne peut représenter une valeur que s'il y a restriction quant à sa disponibilité. Par exemple, l'air que nous respirons ne peut, en règle générale, être considéré comme une ressource économique, à moins que son accès ne soit restreint.

.08 Les ressources économiques peuvent découler, entre autres :

- a) de contrats ou d'accords (par exemple, des créances et des contrats de location);
- b) de dispositions législatives adoptées par un autre gouvernement (par exemple, des transferts à recevoir);
- c) de dispositions législatives adoptées par le gouvernement lui-même (par exemple, des taxes ou impôts, des amendes et des pénalités);
- d) d'apports volontaires (par exemple, des dons);
- e) de la construction et du développement (par exemple, des routes).

- .09 Les ressources économiques peuvent être :
- a) de nature financière (par exemple, de la trésorerie, des créances et des placements);
 - b) de nature non financière (par exemple, des immobilisations corporelles, des éléments payés d'avance et des stocks de fournitures).
- .10 Faute de ressource économique, aucun avantage économique futur ne peut être obtenu. Par exemple, un camion d'incendie (la ressource économique) doit exister avant de pouvoir être utilisé pour la prestation de services d'extinction des incendies (les avantages économiques futurs).

SP 3210.11 - .15 Avantages économiques futurs

- .11 L'essence d'un actif réside dans l'avantage économique futur qu'il représente. Les actifs représentent des avantages économiques futurs qui permettent aux entités du secteur public d'atteindre leurs objectifs. L'avantage économique futur que représente un actif réside dans la capacité de cet actif, seul ou avec d'autres actifs, de contribuer à la fourniture de biens ou de services, de générer des rentrées de trésorerie futures ou de réduire les sorties de trésorerie.
- .12 Souvent, le public est le bénéficiaire des biens et des services fournis par l'entité du secteur public. Par exemple, des actifs comme des camions d'incendie servent à fournir des services d'extinction des incendies au public. Les hôpitaux et l'équipement médical servent à fournir des services de soins de santé. Les parcs, les écoles et les bibliothèques fournissent au public des possibilités en matière de loisirs, d'éducation et de recherche. Les usines de traitement des eaux fournissent des biens, comme l'eau potable. Ces actifs profitent aux entités du secteur public en ce sens qu'ils les aident à atteindre leur objectif premier, soit la fourniture de biens et de services. Ces avantages diffèrent de ceux que reçoit le public.
- .13 Les avantages économiques futurs que représente un actif peuvent également consister dans la génération de rentrées de trésorerie futures. Les rentrées de trésorerie profitent à l'entité du secteur public, car la trésorerie peut être utilisée pour acheter ou fournir des biens et des services, redistribuer la richesse ou régler des passifs. Les avantages revêtant la forme de rentrées de trésorerie se rattachent à des ressources telles que les prêts, les stocks destinés à la revente et les placements de portefeuille. En outre, certaines ressources du secteur public génèrent des rentrées de trésorerie du fait des redevances qui leur sont associées.
- .14 Les avantages économiques futurs peuvent également prendre la forme d'une capacité de réduire les sorties de trésorerie. Par exemple, ce peut être le cas lorsque l'amélioration d'une immobilisation corporelle permet de réduire les coûts de production des biens et des services.
- .15 On associe souvent engagement de coûts et génération d'actifs. Toutefois, ce ne sont pas tous les coûts qui donnent lieu à un avantage économique futur. Par exemple, les

coûts engagés pour maintenir la capacité de service actuelle d'un actif ne procurent pas d'avantage économique futur. De plus, une entité du secteur public peut obtenir un actif sans engager de coûts. Par exemple, un élément qui lui a été donné peut lui procurer un avantage économique futur et, par conséquent, répondre à la définition d'un actif.

SP 3210.16 - .21 Contrôle

- .16 Une entité du secteur public contrôle la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs qui s'y rattachent lorsqu'elle :
 - a) peut tirer des avantages de la ressource économique dans sa capacité de fournir des biens et des services, de générer des rentrées de trésorerie futures ou de réduire les sorties de trésorerie;
 - b) peut bloquer ou contrôler l'accès des autres à ces avantages;
 - c) est exposée aux risques associés à la ressource économique.
- .17 L'entité qui contrôle une ressource économique a la capacité d'en tirer des avantages. Par exemple, le bénéficiaire d'un transfert tire des avantages du transfert dans la mesure où il peut l'utiliser pour fournir des biens ou des services.
- .18 L'entité qui contrôle une ressource économique a la capacité de bloquer ou de contrôler l'accès des autres aux avantages économiques futurs associés à cette ressource économique. Par exemple, l'entité qui contrôle un autobus a la capacité de bloquer ou de contrôler l'accès des autres aux services de transport connexes.
- .19 L'entité qui contrôle une ressource économique est exposée aux risques qui y sont associés. Par exemple, l'entité peut détenir un placement dont la valeur peut diminuer et donner lieu à une perte.
- .20 Certaines ressources économiques font l'objet d'affectations d'origine externe, soit des obligations d'utiliser des ressources à des fins déterminées. Ainsi, les propres actifs de l'entité du secteur public peuvent être soumis à de telles affectations, comme c'est le cas de certains placements des fonds d'amortissement. Ces affectations n'excluent pas la possibilité que l'entité du secteur public contrôle la ressource économique.
- .21 Bien que le contrôle puisse être envisagé comme s'appliquant à un actif pris dans son ensemble, le concept peut aussi s'appliquer aux droits individuels associés à l'actif. Par exemple, un bien loué particulier représente différents avantages économiques pouvant, d'une part, conférer au preneur le droit d'utiliser le bien et, d'autre part, conférer au bailleur le droit de recevoir des loyers et la valeur résiduelle. Les deux parties peuvent donc détenir des actifs correspondant à leurs droits respectifs.

CHAPITRE SP 3320 – Actifs éventuels [s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2017; l'application antérieure est autorisée]

SP 3320.03 DÉFINITION

- .03 Les actifs éventuels sont des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. À terme, l'incertitude sera dénouée lorsqu'un ou plusieurs événements futurs qui échappent en partie au contrôle de l'entité du secteur public se produiront ou ne se produiront pas. Le dénouement de l'incertitude confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif.

SP 3320.04 - .07 CARACTÉRISTIQUES DES ACTIFS ÉVENTUELS

- .04 Les actifs éventuels se distinguent des actifs par l'incertitude qui les caractérise quant à l'existence d'un actif à la date des états financiers.
- .05 Les actifs éventuels résultent généralement d'événements non planifiés ou imprévus qui donnent lieu à une situation dont le dénouement est incertain. Le dénouement de la situation après la date des états financiers confirmera l'existence ou la non-existence d'un actif.
- .06 Les actifs éventuels présentent deux caractéristiques fondamentales :
- a) l'existence d'une situation incertaine qui demeure irrésolue à la date des états financiers;
 - b) la survenance prévue d'un événement futur qui dénouera l'incertitude quant à l'existence d'un actif.
- .07 Le simple fait de s'appuyer sur un montant estimatif (incertitude relative à la mesure) n'entraîne pas forcément le genre d'incertitude qui caractérise un actif éventuel. Par exemple, bien qu'il puisse y avoir une incertitude relative à la mesure des impôts à recevoir, l'existence de l'actif ne fait aucun doute. L'incertitude ne porte que sur le montant en cause.

Situation incertaine

- .08 L'existence d'un actif éventuel suppose habituellement l'existence d'un événement non planifié ou imprévu entraînant une situation incertaine qui indique que l'entité du secteur public peut avoir un actif. Par exemple, prenons le cas où une entité du secteur public a subi une perte imprévue et qu'il existe des indications suffisantes laissant entrevoir une reprise potentielle. Le potentiel de reprise constitue alors la situation incertaine donnant lieu à un actif potentiel. L'actif est potentiel en raison de l'incertitude entourant la reprise; seul un événement futur permettra de confirmer ou d'infirmer l'existence de cet actif pour l'entité.
- .09 L'adoption, après la date des états financiers, d'une loi dont l'application est rétroactive ne peut créer une situation incertaine à la date des états financiers. En outre, il peut arriver que des élus ou des fonctionnaires de l'entité du secteur public annoncent les intentions de l'entité après la date des états financiers, mais avant leur achèvement. Faute d'une situation incertaine à la date des états financiers, il n'y a pas d'actif éventuel. Il peut cependant y avoir un événement postérieur à la date des états financiers.

Événement futur déterminant

- .10 L'existence d'un actif éventuel suppose également la survenance prévue d'un événement futur déterminant qui dénouera l'incertitude. L'événement futur déterminant dont la survenance est prévue fournit des renseignements additionnels sur l'existence d'un actif pour l'entité du secteur public à la date des états financiers. L'événement futur déterminant ne crée pas un actif — il ne fait qu'en confirmer ou infirmer l'existence à la date des états financiers.
- .11 L'entité du secteur public n'est pas en mesure de contrôler totalement l'événement futur déterminant. Par exemple, lorsqu'elle est engagée dans une poursuite, l'événement futur déterminant (le règlement de la poursuite) échappe à son contrôle.

CHAPITRE SP 3250 avantages de retraite

SP 3250.17 composantes du passif au titre des avantages de retraite

- .017 Les composantes du passif au titre des avantages de retraite sont les suivantes :
 - a) l'obligation au titre des prestations constituées, compte tenu de l'incidence des modifications, des règlements ou des compressions de régimes;
 - b) les actifs du régime, s'il en existe;
 - c) les gains ou les pertes actuariels non amortis.

SP 3250.50 - .59 Plafonnement de la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées

- .050 Le gouvernement doit présenter l'actif au titre des prestations constituées, après déduction de toute provision pour moins-value, dans son état de la situation financière. Lorsqu'un régime à prestations déterminées donne lieu à un actif au titre des prestations constituées, le gouvernement doit constater une provision pour moins-value correspondant à l'excédent de la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées sur l'avantage futur escompté. Toute variation du montant de la provision pour moins-value doit être constatée dans l'état des résultats de l'exercice au cours duquel la variation se produit.
- .051 Sur le plan comptable, il se peut qu'un gouvernement ayant un régime à prestations déterminées constate un actif au titre des prestations constituées. Cette situation se produit lorsque le montant total des cotisations versées par le gouvernement, compte tenu des intérêts gagnés sur celles-ci, excède les charges au titre des avantages de retraite constatées depuis la mise en place du régime. Les cotisations versées reflètent les objectifs de capitalisation du régime. La charge au titre des avantages de retraite reflète les objectifs comptables et elle est susceptible de différer pour de nombreuses raisons, dont le fait que les gains et pertes actuariels sont reportés et amortis sur les exercices futurs.

- .052 Le gouvernement peut tirer avantage d'un actif au titre des prestations constituées soit en retirant des actifs excédentaires, soit en cessant de verser des cotisations, ou en recevant un remboursement de cotisations. La valeur de l'actif au titre des prestations constituées peut se trouver réduite lorsqu'il existe un excédent du régime dont le gouvernement n'est pas en mesure de tirer pleinement avantage. Par exemple, il peut y avoir un moratoire sur le retrait des excédents des régimes de retraite ou il peut exister des incertitudes juridiques quant au droit du gouvernement de se servir d'un excédent du régime.
- .053 Pour déterminer dans quelle mesure la valeur d'un actif au titre des prestations constituées a été réduite, le gouvernement détermine en premier lieu la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées. La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées correspond à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée des pertes actuarielles nettes non amorties (fondée sur une méthode axée sur la valeur de marché des actifs).
- .054 La valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées est par la suite comparée à l'avantage futur escompté. Lorsque l'avantage futur escompté excède la valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées, cet actif n'a pas subi de baisse de valeur et, par conséquent, aucune provision pour moins-value n'est requise. Le diagramme figurant dans l'Annexe A du présent chapitre vise à présenter les interrelations entre les différentes expressions qui y sont définies.
- .055 La norme énoncée au paragraphe SP 3250.050 a pour objectif de limiter la valeur de l'actif au titre des prestations constituées du gouvernement au montant que le gouvernement pourra réaliser dans le futur. L'avantage futur escompté est un montant calculé représentant les avantages que le gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime. L'avantage futur escompté comprend tout excédent susceptible d'être retiré ou toute réduction des cotisations futures.
- .056 Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :
- a) la valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
 - b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.
- .057 Les prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs sont déterminées d'une manière compatible avec celle qui est utilisée pour déterminer l'obligation au titre des prestations constituées. Ces montants estimatifs au titre des prestations à constituer annuellement pour services rendus, diminués des cotisations versées par les salariés et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un

excédent, sont ensuite ramenés à leur valeur actualisée. Le taux d'intérêt utilisé aux fins du calcul de cette valeur actualisée est égal au rendement prévu des actifs du régime utilisé pour déterminer la charge de l'exercice au titre des avantages de retraite.

- .058 Lorsque le régime paie des frais de gestion qui entrent dans le calcul des cotisations d'exercice, l'estimation la plus probable concernant les frais de gestion futurs est prise en compte dans la détermination du montant estimatif des prestations à constituer. Lorsque les frais de gestion sont payés par le régime mais qu'ils ne sont pas pris en compte dans le calcul des cotisations d'exercice, le taux de rendement des actifs du régime est ajusté pour tenir compte de la déduction des frais de gestion.
- .059 L'un des facteurs clés à prendre en considération pour déterminer l'avantage futur escompté que représente pour le gouvernement l'existence d'un excédent dans un régime à prestations déterminées est la capacité du gouvernement de retirer des actifs du régime. L'avantage futur escompté est constitué des montants sur lesquels le gouvernement possède un droit exécutoire de retrait. Ce montant ne comprend pas l'excédent du régime dont le retrait est permis, mais que le gouvernement a actuellement l'obligation, ou l'intention, de partager avec les salariés. Le gouvernement ne peut prévoir, sur la base d'un précédent ou pour d'autres raisons, qu'il obtiendra le droit exécutoire de retirer une partie de l'excédent du régime à laquelle il n'a pas droit actuellement. En conséquence, lorsque le retrait d'un excédent du régime exige l'accord des salariés ou l'approbation d'une autorité de réglementation compétente ou d'un tribunal, le gouvernement exclut tout montant faisant l'objet d'une telle restriction de son calcul de l'avantage futur escompté jusqu'à l'obtention d'une telle approbation. Un changement dans la répartition de l'excédent entre le gouvernement et ses salariés n'est pris en compte dans le calcul de l'avantage futur escompté que lorsque le changement a fait l'objet d'un accord et a été approuvé par les autorités de réglementation compétentes.

SP 3250.79 - .82 Régimes conjoints à prestations déterminées

- .079 Il se peut que les gouvernements participent de façon conjointe à des régimes à prestations déterminées dans le cadre desquels les risques et les avantages sont partagés entre le gouvernement et les participants du régime, représentés par un ou plusieurs parraineurs. Les régimes conjoints à prestations déterminées sont régis par un accord contractuel passé entre les parraineurs prévoyant que ces derniers exercent un contrôle partagé sur le régime. Un conseil d'administration est habituellement mis sur pied, dont les membres sont choisis en proportion égale par les coparraineurs, qui s'entendent également sur la nomination d'un président.
- .080 Le gouvernement tient compte des caractéristiques du régime pour déterminer s'il répond à la définition du régime conjoint à prestations déterminées. Dans le cadre d'un tel régime, le gouvernement et les participants du régime se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime. Les parraineurs se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions touchant la gestion du régime et la détermination du niveau des prestations et des cotisations, selon les conditions stipulées dans l'accord contractuel. Les

parraineurs se partagent, sur une base équitable, les risques significatifs associés au régime. Le partage des risques n'est pas considéré comme équitable lorsque, dans le cadre d'un accord, le gouvernement et les coparraineurs se partagent de façon égale la capitalisation du régime, mais que le gouvernement conserve la totalité du risque inhérent à l'obligation au titre des prestations constituées. Si le gouvernement conserve le risque résiduel, il est peu probable que le régime réponde à la définition du régime conjoint à prestations déterminées.

- .081 Lorsque le gouvernement participe à un régime conjoint à prestations déterminées, le risque assumé par le gouvernement est limité à sa partie du régime. Le gouvernement doit comptabiliser sa partie du régime conformément aux normes applicables aux régimes à prestations déterminées.
- .082 Il se peut que le gouvernement convertisse un régime d'avantages de retraite existant à prestations déterminées, dont il est le seul responsable, en régime conjoint à prestations déterminées dans le cadre duquel les risques et les avantages sont partagés. Lors de la conversion en régime conjoint, le gouvernement détermine si des problèmes comptables particuliers sont soulevés du fait de la conversion, notamment si le régime précédent a fait l'objet d'un règlement total ou partiel ou d'une compression totale ou partielle. Pour évaluer ces questions, le gouvernement tient compte de ses circonstances propres et des conditions dont est assorti le régime conjoint à prestations déterminées.

SP 3250 – GLOSSAIRE (définitions choisies)

Actif au titre des prestations constituées (accrued benefit asset) : montant de tout actif constaté par le gouvernement dans son état de la situation financière à l'égard des avantages de retraite accordés aux salariés, avant déduction de toute provision pour moins-value qu'il pourrait être nécessaire de constituer. Ce montant est égal à la valeur cumulée des cotisations versées, diminuée de la somme des charges au titre des prestations constituées de l'exercice considéré et des exercices antérieurs (compte non tenu de toute variation de la provision pour moins-value).

Obligation au titre des prestations constituées (accrued benefit obligation) : valeur des avantages de retraite correspondant aux services rendus par les salariés actuels et les anciens salariés jusqu'à la date des états financiers.

Gains actuariels et pertes actuarielles (actuarial gains and losses) : variations de la valeur de l'obligation au titre des prestations constituées et des actifs du régime qui sont causées par les facteurs suivants :

- a) écarts entre les résultats réels et les prévisions établies;
- b) modifications d'hypothèses actuarielles.

Évaluation actuarielle aux fins de la comptabilité (actuarial valuation for accounting purposes) : évaluation de la situation financière d'un régime consistant à évaluer les actifs du régime et à calculer la valeur actuarielle des prestations à verser en vertu du régime.

L'évaluation fournit les informations nécessaires pour la détermination du passif au titre des avantages de retraite et des charges connexes conformément au présent chapitre.

Évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation (actuarial valuation for funding purposes) : évaluation de la situation financière d'un régime d'avantages consistant à déterminer la valeur des actifs détenus en vue du règlement du passif au titre des avantages et à estimer la valeur actuarielle des prestations à verser en vertu du régime. L'évaluation actuarielle permet d'établir le montant des cotisations futures à payer, ainsi que les gains réalisés ou les pertes subies depuis la dernière évaluation.

Valeur ajustée de l'actif au titre des prestations constituées (adjusted benefit asset) : montant égal à la valeur de l'actif au titre des prestations constituées, diminuée, le cas échéant, de l'excédent des pertes actuarielles non amorties sur les gains actuariels non amortis.

Avantage futur escompté (expected future benefit) : montant calculé représentant les avantages que le gouvernement s'attend à tirer d'un excédent du régime. L'avantage futur escompté comprend tout excédent susceptible d'être retiré ou toute réduction des cotisations futures. Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en opérant la somme des deux montants suivants :

- a) la valeur actualisée des prestations que l'entité prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.

Régime conjoint à prestations déterminées (joint defined benefit plan) : accord contractuel, conclu entre un gouvernement et un ou plusieurs autres parraineurs représentant les participants du régime, qui possède toutes les caractéristiques suivantes :

- a) les parraineurs collaborent à l'atteinte de l'objectif commun important et clairement défini qui consiste à fournir des avantages de retraite en contrepartie des services rendus par les salariés;
- b) le gouvernement et les salariés, ces derniers étant représentés par le parraineur autre que le gouvernement, se partagent le versement des cotisations à la caisse du régime;
- c) les parraineurs se partagent de façon continue le contrôle des décisions touchant la gestion du régime d'avantages de retraite et la détermination du niveau des prestations et des cotisations;
- d) les risques significatifs associés au régime d'avantages de retraite sont partagés, sur une base équitable, entre le gouvernement et les salariés, ces derniers étant représentés par le parraineur autre que le gouvernement.

L'accord contractuel prévoit que les parraineurs exercent un contrôle partagé sur le régime d'avantages de retraite et permet d'assurer qu'aucun des parraineurs n'est en mesure

d'exercer un contrôle unilatéral sur le régime. Néanmoins, il doit y avoir, dans l'ensemble, une relation équitable entre la capitalisation du régime d'avantages de retraite assurée par le gouvernement, le degré de contrôle qu'il est en mesure d'exercer sur le régime et sa part des risques et avantages associés au régime.

Régime interemployeurs (multiemployer plan) : régime à prestations déterminées auquel cotisent plusieurs gouvernements ou organismes publics, habituellement en vertu d'une loi ou d'une ou plusieurs conventions collectives. Un tel régime se caractérise principalement par le fait que les actifs apportés par une entité participante ne sont pas portés à un compte distinct ni affectés au paiement des prestations aux salariés de cette entité et, de ce fait, ces actifs peuvent servir à verser des prestations à des salariés d'autres entités participantes.

Actifs du régime (plan assets) : actifs qui sont séparés et affectés au versement des prestations de retraite aux salariés, dans le cas où les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) les actifs de l'entité distincte ne peuvent servir qu'au règlement des prestations constituées afférentes aux avantages de retraite, ne peuvent être touchés par les créanciers du gouvernement, et ne peuvent être retournés au gouvernement ou peuvent lui être retournés pourvu que les actifs résiduels de la fiducie demeurent suffisants pour régler les obligations découlant du régime;
- b) le gouvernement n'est pas tenu de verser directement les prestations de retraite connexes aux salariés si les actifs du régime suffisent à cette fin.

Aux fins du présent chapitre, les actifs du régime ne comprennent pas les sommes détenues par le gouvernement qui n'ont pas encore été versées à la fiducie ou à une autre entité juridique.

Passif au titre des avantages de retraite (retirement benefit liability) : montant de tout passif constaté dans l'état de la situation financière du gouvernement à l'égard des avantages de retraite. Il correspond au total des charges d'avantages de retraite de l'exercice considéré et des exercices antérieurs, diminué des cotisations cumulées versées par le gouvernement.

PENSION ASSET EXPERT ADVISORY PANEL REPORT Final.docx

PENSION ASSET EXPERT ADVISORY PANEL

REPORT

Mandate of the Panel

The Pension Asset Expert Advisory Panel (the Panel) was formed to consider:

- The requirement regarding control with respect to recognizing a pension asset for joint defined benefit plans.
- The requirement regarding control with respect to recognizing a pension asset for other pension plans.
- Appropriate valuation techniques to measure a pension asset that take into consideration future decision making authority by plan sponsors.
- Recommendations to the Employment Benefits Task Force of the Public Sector Accounting Board regarding issues that should be considered in its review of the retirement and post-employment benefits standards.

The Panel reviewed the arrangements relating to certain jointly sponsored defined benefit pension plans (specifically, the Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP) and the Ontario Public Service Employees' Union Pension Plan (OPSEUPP), individually a "Plan" and collectively the "Plans"). It then considered whether there is a basis for recognizing a net pension asset for either or both of the Plans in accordance with Canadian public sector accounting standards (PSAS). If so, the Panel also considered how such an asset would be measured.

The recognition and measurement of net pension assets arising in other pension plans is not addressed in this report.

Nature of the pension plans examined

Pension plans are not all alike. Each pension plan examined by the Panel has distinct arrangements that affect how accounting guidance is applied. A detailed understanding of plan-specific governance mechanisms and funding policies is essential to assessing the appropriateness of the accounting for each plan. The present contractual agreements were used to assess existing rights and powers under the arrangements.

Under Ontario pension legislation (the *Pension Benefits Act* (the "Ontario PBA")), there are several categories of defined benefit plans. Jointly sponsored pension plans are a separate category from single sponsor plans or multi-employer plans and have different regulatory requirements. Both Plans considered in this report are jointly sponsored pension plans; the Ontario Provincial Government entered into contractual

arrangements with the employee sponsor of each Plan that govern the relationship between the Plan's joint sponsors, including with respect to plan surpluses and deficiencies. The relevant legislation and contractual arrangements governing the Plans that were considered by the Panel are listed in Appendix A and key facts have been summarized below for each Plan.

Under PSAS, there are similar categories of defined benefit plans including "Joint Defined Benefit Plans" (JDBPs). In a JDBP, the government (employer) sponsor shares risks and rewards¹ of a defined benefit plan with plan participants, represented by an employee sponsor or sponsors [based on PS 3250.79]. A key feature of a JDBP is a formal agreement between the sponsors which establishes shared control over the plan. Other essential characteristics of JDBPs include:

- Funding contributions are shared mutually between the government and plan members.
- The sponsors have shared control over decisions related to the level of benefits and contributions on an ongoing basis, based on the terms of the contractual agreement as well as arrangements for the administration of the plan.
- The sponsors share, on an equitable basis, the significant risks (both positive and negative) associated with the benefit plan. The government does not retain the residual risks of the plan.

[Based on PS 3250.80]

By definition, neither sponsor has unilateral control over a JDBP; shared decision-making, with each sponsor having an equal voice, is an essential attribute. A fundamental difference between single sponsor and joint sponsor defined benefit plans is that the unilateral control a single sponsor ultimately has over setting contribution rates and benefits has been replaced with shared control over those decisions. In other words, plan oversight rests with two or more sponsors that must work together. The sharing of the risks and rewards of the pension plan on an equitable basis is a logical consequence of the sharing of control over those policies that influence the outcomes of the pension plan and the shared funding responsibilities [based on PS 3250.GLOSSARY "Joint defined benefit plan"]. A defined benefit plan which shared only the risks (downsides) and not the rewards (upsides) between the sponsors would not meet the definition of a JDBP under PSAS.

OTPP was a single employer sponsored plan until 1992 when it was changed to a jointly sponsored arrangement. It was subsequently classified as a jointly sponsored

¹ Editorial note: PS 3250 uses "rewards" and "benefits" interchangeably. For consistency this report uses "rewards". The Panel noted that the equally authoritative French version of PS 3250 uses a single term - "avantages".

pension plan for regulatory purposes under the Ontario PBA and a joint defined benefit plan for accounting purposes. Similarly, OPSEUPP was separated out of the Public Service Pension Plan (a single sponsor plan) in 1995 and subsequently classified as a jointly sponsored pension plan for regulatory purposes under the Ontario PBA and a joint defined benefit plan for accounting purposes.

The Panel understands that the essence of these changes was that the Ontario Provincial Government transferred a share of the risks and costs of the obligation to the members of the Plans. In exchange, the members received an equitable share of any surplus in their Plan - both the upside and downside of plan performance are equitably shared. In addition, the employee Sponsor received the right to participate in shared control of their Plan. The arrangements contemplate ongoing discussions between the Sponsors of each Plan and joint decision-making about issues such as plan structure, benefits available under the plan, contribution rates, funding levels and other policy decisions.

As both the funding risks and rewards and the governance of the Plans are shared between the employer Sponsor and the employee Sponsor, the move from single sponsored plans to jointly sponsored plans was considered by all parties to be a fair and equitable arrangement.

OTPP – structure and organization

Sponsors

The OTPP is a jointly sponsored pension plan.

The joint sponsors are the Ontario Provincial Government (represented by the Minister of Education) as the employer Sponsor and the Ontario Teachers' Federation (represented by its Executive) as the employee Sponsor. The Partners' Agreement between the joint sponsors sets out how shared control is achieved and governs all aspects of the plan.

Other employers also participate in the plan, such that the OTPP is also a multi-employer plan, but these employers are not sponsors and do not participate in decision-making.

Decision making

The OTPP Board is appointed by the joint sponsors and is responsible for the administration of the pension plan and investment of the pension fund assets. It develops and implements an investment strategy, pays pension benefits, authorizes the preparation of actuarial valuations and generally manages the pension plan and fund.

The Board does not make any fundamental decisions regarding benefits and contributions as these decisions rest with the joint sponsors' Partners' Committee, to which an equal number of representatives is appointed by each sponsor.

Funding arrangements

A basic funding provision, set out in the *Teachers' Pension Act*, is that the employers' contributions for the current year must not exceed those made by the members in the year before the preceding year.

Historically, the employers matched the members' contributions, based on the members' contributions in the year before the preceding year. This resulted in contributions being made on an approximate 50/50 basis between employers and members, except when specifically agreed otherwise.

Currently, a limited exception to the matching contribution provisions nevertheless reflects the sharing principle underlying the OTPP. In the event that OTPP does not pay conditional indexation benefits in a year, the amount of that benefit reduction is matched by a contribution from OTPP employers, known as "share the pain" contributions.

The contractual arrangements require an actuarial valuation for funding purposes to be filed at least once every three years to comply with the Ontario PBA, although the Sponsors may elect to file a valuation more frequently. This actuarial valuation must be "actuarially balanced", that is, the benefits and costs to be paid from the fund plus any contingency reserve must equal the value of the plan assets, plus the present value of the members' and employers' future contributions and any special payments.

Procedurally, the triennial valuation process commences with a preliminary valuation prepared by the Board's actuary based on the current benefits and contribution levels of the plan. To the extent that this preliminary valuation is not actuarially balanced, the joint sponsors must negotiate and agree on what changes to the plan will be made in order to reach an actuarially balanced valuation to be filed. This process means there is no funding surplus or deficit in the final funding valuation that is filed to comply with the Ontario PBA – any deficiency must be funded and any surplus must be utilized for increased benefits or reduced contributions or deliberately retained as a reserve.

The joint sponsors can agree to Plan changes that increase or decrease contributions for employers and/or members or to improve benefits payable to members or keep a contingency reserve in the Plan. Negotiations must be carried on in good faith and if an agreement is not reached within a certain time frame a mediator may be appointed by the joint sponsors, and, if necessary the issue goes to binding arbitration. However, under the Partners' Agreement, a decision must be reached on how to actuarially balance the required funding valuation.

The joint sponsors implemented a Funding Management Policy (FMP) as part of the Partners' Agreement, which sets out an agreed upon framework of priorities for the

sponsors to use in jointly determining the use of any funding surpluses or the funding of deficits. The FMP, in combination with the *Income Tax Act (Canada)*, requires the Sponsors to negotiate either lower contributions or temporary or permanent benefit enhancements (or some combination of the two) once the OTPP meets certain funding thresholds. By mutually agreeing on the funding thresholds in the FMP and the actions to be taken at each threshold, the Sponsors agreed in principle as to when benefits or contributions will be changed as opposed to using or creating contingency reserves. For example, at the current level of surplus, priority is intended to be given to restoring the conditional indexation benefits that were reduced in the financial downturn. After that, the next priority is to reduce member and employer contributions from the current 11.1% level to the normal “run rate” of 10%. However the FMP does not specify whether or when contributions, benefits or both would be adjusted. This would be subject to negotiation by the partners. In this report, the terms “contribution reductions” and “contribution holidays” are used synonymously and include both full and partial contribution reductions taken by the Sponsors.

Neither the OTPP plan text nor the FMP limits the outcomes of the negotiation between the joint sponsors. Contribution levels can be negotiated. The plan does not specify any minimum level or fixed range of contributions by members or employers that must be adhered to in the negotiating process.

OPSEUPP – structure and organization

Sponsors

The OPSEUPP is a jointly sponsored pension plan.

The joint sponsors are the Ontario Provincial Government (represented by the Chair of the Management Board of Cabinet) as the employer Sponsor and the Ontario Public Service Employees’ Union (OPSEU) as the employee Sponsor. The joint sponsors established a trust (OPTrust) and the declaration of trust between the joint sponsors and the trustees of OPTrust sets out how shared control is achieved and governs all aspects of the plan.

Decision making

The Board of Trustees administers the plan and an equal number of trustees is appointed by each of the Ontario Provincial Government and OPSEU.

The Board of Trustees makes decisions by majority vote. This means that at least one Trustee representing each of the Ontario Provincial Government and OPSEU must agree to a resolution in order for it to be adopted. In the case of a deadlock there are agreed upon procedures to appoint a temporary 11th trustee, agreed to by both the sponsors (or, if necessary, appointed by the Chief Justice of Ontario).

The Board of Trustees is responsible for the administration of the OPSEUPP and the investment of the assets of the OPTrust. It develops and implements an investment strategy, pays pension benefits, authorizes the preparation of actuarial valuations and generally manages the pension plan and fund.

The Board of Trustees has no power to amend the Plan or the trust agreement. All decisions regarding contribution levels and benefits to be provided under the Plan, including those made to comply with the Ontario PBA minimum funding rules, are the responsibility of the Sponsors. Amendments to the trust agreement, plan text and sponsorship agreement require unanimous written consent of the Sponsors.

Funding arrangements

The basic contribution requirement under the OPSEUPP text is that employers match the contributions of the members, subject to a two month lag.

The Board of Trustees, and the Plan actuary, are responsible for the Plan's actuarial valuations and the actuarial assumptions used in those valuations. While valuations must be filed with the pension regulator every three years under the Ontario PBA, the Board of Trustees may elect to file a valuation more frequently.

In the event that a funding valuation discloses a surplus, that surplus is equally divided between an Employer 'Rate Stabilization Fund' (RSF) and a Member RSF. An allocation of funding surpluses different from a 50/50 basis may be agreed upon through collective bargaining. The Panel understands that currently funding surpluses are allocated on a 50/50 basis. The Ontario Provincial Government may retain its RSF as a reserve or use it to reduce its special payments or its normal contributions. Similarly, OPSEU may retain its RSF as a reserve or utilize it at its discretion. Both Sponsors' RSF decisions can be made unilaterally without agreement from the other Sponsor and are subject only to the provisions of the Ontario PBA and the *Income Tax Act (Canada)*. The OPTrust Board of Trustees has no authority with respect to the use or application of either RSF, but has recommended to OPTrust's Sponsors that each RSF not exceed 12.5% of net actuarial liabilities. Each Sponsor's use of its surplus is unrestricted. No minimum level or fixed range of contributions by members or employers is specified. Contributions can be changed by agreement of the joint sponsors or through the use of their respective RSFs. In principle, with a sufficient RSF, either OPSEU or the Ontario Provincial Government could reduce its contributions to zero, without requiring consent from the other joint sponsor.

In the event of a funding deficiency, member and employer contributions are increased equally to fund the deficiency. The only exception is in the event that either of the joint sponsors has an RSF and chooses to apply it to offset its share of a funding deficiency.

The plan text clearly states that no amount of surplus shall be paid out of the plan to the Ontario Provincial Government or any participating employer. Contribution holidays,

however, are explicitly not considered to be a surplus withdrawal, and are clearly permissible under the OPTrust Sponsorship Agreement and Plan Text.

Panel view

Both OTPP and OPSEUPP have been accounted for as joint defined benefit plans in the Public Accounts of Ontario in accordance with PS 3250, *Retirement Benefits* since that standard was issued in 2001. The Auditor General also agrees with this classification of both plans.

The Panel agrees with the accounting classification of both plans as joint defined benefit plans.

Determination of relevant accounting guidance and assessing accounting policies applied to pension plans

The objective of pension plan accounting is to measure the cost of the pension benefit promises made to employees and allocate that cost to the periods in which those employees provide services. To this end, an actuarial valuation is prepared which reflects the Sponsor's best estimate of:

- The surplus or deficit in the plan at the end of the year; and
- The cost of pension benefits for the services employees provided during the year.

This accounting valuation is different from the "funding valuation" prepared for filing with the pension regulator – the Financial Services Commission of Ontario (FSCO) - as the objective of a funding valuation is to determine the level of contributions needed from employees and employers to adequately fund the plan.

The relevant accounting framework used as the basis for analysis is Public Sector Accounting Standards (PSAS) issued by the Canadian Public Sector Accounting Board (PSAB) and published in the CPA Canada Public Sector Accounting Handbook. PSAB was created to establish accounting standards specifically tailored for the public sector in Canada.

Sources of guidance to be used in determining appropriate accounting policies are found in PS 1150, *Generally Accepted Accounting Principles* (PS 1150). First, a government follows any specific public sector accounting standard that relates to the issue under consideration. That is, it applies every primary source of Generally Accepted Accounting Principles (GAAP). In this case, PS 3250, *Retirement Benefits*

(PS 3250) is a standard that specifically addresses the accounting for defined benefit pension plans. Further, PS 3250 also defines, and contains specific guidance on accounting for, joint defined benefit plans.

PS 1000 *Financial Statement Concepts* (PS 1000) describes the concepts underlying the development and use of accounting principles in government financial statements. If the concepts of PS 1000 are found to conflict with a primary source of GAAP, the primary source of GAAP prevails [based on PS 1150.12]. If a primary source of GAAP may be interpreted in more than one way, the government selects the treatment that is most consistent with the principles underlying the primary source of GAAP [based on PS 1150.14].

If a primary source of GAAP, such as PS 3250, is not clear, the government develops an accounting policy considering other standards within PSAS and PS 1000. Recently PSAB has undertaken a project to review and update its conceptual framework in PS 1000. While this project is on-going, PSAB has issued a number of standards to expand on and clarify the guidance provided in PS 1000 on Assets, Contingent Assets and Contractual Rights. These standards are not mandatorily effective until April 2017, but early adoption is permitted. Consequently, they are valid sources of reference as they are consistent with PS 1000 and are intended to assist governments in applying the standards.

A government may also refer to accounting guidance in other GAAP frameworks as long as those frameworks are consistent with PSAS standards and PS 1000. PS 1150 identifies the Canadian Accounting Standards Board (AcSB), International Accounting Standards Board (IASB), and International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) amongst others, as important sources to consult on matters not covered by primary sources of GAAP and for assistance in applying a primary source of GAAP to specific circumstances [based on PS 1150.19]. The Panel observed that the IPSASB has a mandate to set accounting standards for the Public Sector internationally. Standards set by IPSASB (International Public Sector Accounting Standards or IPSAS) are applied in a number of jurisdictions globally and the current Chair of PSAB is a voting member of IPSASB.

PS 1000 states that the objectives of government financial statements are a significant factor in the selection of accounting policies used in government financial reporting [based on PS 1000.13]. The objectives of government financial statements are set out in PS 1100, *Financial Statement Objectives* (PS 1100) and are therefore a relevant source of guidance when determining appropriate accounting policies.

Consistent with the requirements of PS 1150, the Panel therefore contemplated not only the guidance found in PS 3250, the primary source of GAAP relating to the recognition and measurement issues addressed in this report, but also the concepts in PS 1000, the objectives of financial statements in PS 1100 and relevant guidance issued by other

standard setters to ensure its analysis was complete and robust. The Panel was particularly guided by the following principles and objectives:

➤ **Financial statements are prepared to provide useful information**

Financial reporting is not an end in itself. Its purpose is to communicate useful information to users of general purpose financial statements (GPFSs). Governments are accountable to those that provide them with resources, and to those that depend on them to use those resources to deliver services during the reporting period and over the longer term [based on PS 1000.15].

The objectives of financial reporting by governments are, therefore, to provide information about the government that is useful for accountability and for decision-making purposes. Among other things, users of the GPFSs of governments need information to validate assessments of the resources currently available to support present activities, meet liabilities and contractual obligations, and for future expenditures to support service delivery activities. Users also need to understand to what extent there are restrictions or conditions attached to the use of such resources [based on PS 1000.21; PS 1100.20].

➤ **What qualities make financial statement information useful?**

The most important qualities that make information useful to users are relevance and faithful representation. For it to be useful, the information must be relevant to the decisions made by users and for assessing accountability. That is, the information has the potential to make a difference to those decisions and assessments [based on PS 1000.26].

Accounting uses the term “faithful representation” to mean that the information provides an authentic or realistic portrayal of the economic phenomena it says it portrays. For this to be the case, the transactions and other events reflected in the financial statements must be accounted for, presented and described in accordance with their substance and economic reality [based on PS 1000.29].

Thus, when a potential accounting treatment is being evaluated, it is assessed in large part by considering whether it will produce information that is relevant and provides a realistic picture of the government. This requires financial statements that show clearly the government’s assets and liabilities, income and expenses.

An important component of faithful representation is neutrality. Information is neutral when it is free from bias that would lead users towards making decisions that are influenced by the way the information is measured or presented. Financial statements that do not include everything necessary for faithful representation of transactions and

events affecting the government would be incomplete and, therefore, potentially biased [based on PS 1000.29].

Neutral information faithfully represents the economic and other phenomena that it purports to represent. However, to require information included in GPFSs to be neutral does not mean that the information is without purpose or that it will not influence behaviour. By definition, relevant information is capable of influencing users' assessments and decisions.

➤ **What does “conservatism” mean and how should it be applied?**

PS 1000 of the CPA Canada Public Sector Accounting Handbook describes conservatism this way:

Conservatism

The application of conservatism in making judgments under conditions of uncertainty affects the neutrality of financial statements in an acceptable manner. When uncertainty exists, estimates of a conservative nature attempt to ensure that assets, revenues and gains are not overstated and, conversely, that liabilities, expenses and losses are not understated. Conservatism does not, however, encompass the deliberate understatement of assets and revenues or the deliberate overstatement of liabilities and expenses.

A similar discussion of the same concept, labelled “prudence”, was included in the pre-2010 conceptual framework of the IASB. In finalizing the 2010 version of its Framework, the confusion caused by the ambiguity of that discussion prompted the IASB to remove any reference to prudence and to describe in other ways the desirable characteristics of good quality financial reporting. However, after much comment and debate, in its most recent Exposure Draft (ED) of changes to its conceptual framework, the IASB proposed re-introducing an explicit reference to “prudence”. The Basis for Conclusions to that ED provides the following rationale for that proposal:

The IASB noted that prudence is a term used by different people to mean different things. In particular:

- (a) some use it to refer to a need to be cautious when making judgements under conditions of uncertainty, but without needing to be more cautious in judgements relating to gains and assets than for those relating to losses and liabilities ('cautious prudence').
- (b) others use it to refer to a need for asymmetry: losses are recognised at an earlier stage than gains are ('asymmetric prudence'). There is a range of views on how to achieve such asymmetry, and to what extent. For example, some advocate a concept of prudence that would:
 - (i) require more persuasive evidence to support the recognition of gains (or assets) than of losses (or liabilities); or
 - (ii) require the selection of measurement bases that include losses at an earlier stage than gains.

The IASB considers that prudence (defined as the exercise of caution when making judgements under conditions of uncertainty) can help achieve neutrality in applying accounting policies. Thus, cautious prudence is a factor in giving a faithful representation of assets, liabilities, equity, income and expenses.

Some argue that asymmetric prudence is a necessary characteristic of useful financial information. The IASB disagrees with this view.

In the ED and its subsequent consideration of comments received, the IASB has concluded that only “cautious prudence” is consistent with neutrality, and therefore with faithful representation of financial information. In its 2014 update of its conceptual framework, IPSASB removed explicit references to “prudence”, explaining that “the need to exercise caution in dealing with uncertainty” was implicit in the discussion of neutrality. PSAB’s 2015 consultation paper on *Conceptual Framework Fundamentals and the Reporting Model* is consistent with the conclusions of both the IASB and IPSASB:

Conservatism is removed as an explicit concept but would still play a role in cases of estimation when there is uncertainty and there is a choice between equally possible amounts. In such cases, conservatism would require that there be no deliberate understatement of liabilities or overstatement of assets.

This view of applying a “cautious” conservatism in respect of estimation uncertainty rather than as a rationale for asymmetric recognition or measurement of assets or liabilities is consistent with the current definition of conservatism in PS 1000, and represents the latest thinking of standard setters in a number of jurisdictions, including Canada.

Part of the rationale for standard setters’ rejection of asymmetric conservatism, or prudence, is the recognition that conservatism applied in one period inevitably results in its opposite in subsequent periods. Conservatively understated assets/revenue or overstated liabilities/expenses in one period will result in overstated income in a future period when actual experience is more favourable than the conservative estimate. Thus, asymmetric conservatism/prudence means that both financial position and financial performance are misrepresented in multiple periods. Moreover, as they cannot determine the degree of conservatism applied in a set of financial statements, users’ ability to make comparisons between governments and over time is impaired.

➤ **What is the definition of an asset under PSAS?**

Faithful representation and the need for useful information demands that only items meeting the definition of an asset under PSAS should be recognized in the financial statements.

As defined in PS 1000 and PS 3210, *Assets* (PS 3210), assets are economic resources controlled by a government as a result of past transactions or events and from which future economic benefits are expected to be obtained [PS 1000.35]. Assets may be

financial resources or non-financial resources. Assets are defined in PS 1000.36 as follows:

Assets have three essential characteristics:

- (a) they embody a future benefit that involves a capacity, singly or in combination with other assets, to provide future net cash flows, or to provide goods and services;
- (b) the government can control access to the benefit; and
- (c) the transaction or event giving rise to the government's control of the benefit has already occurred.

For an asset to exist a government must control the future economic benefit associated with the asset to the extent that it can benefit from the asset and generally can deny or regulate access to that benefit by others. PS 3210 repeats this definition and expands on the guidance provided by PS 1000.

International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 39, *Employee Benefits*, issued in 2016, explains how the basic definition of an asset is met for a net pension asset. Although it does not apply this definition to a JDBP, it provides a helpful perspective on how to apply the conceptual definition of an asset, including the concepts of control, economic benefit and risk to a net pension asset which typically exists in a separate vehicle from the sponsors. IPSAS 39.67 states that:

A net defined benefit asset may arise where a defined benefit plan has been overfunded or where actuarial gains have arisen. An entity recognizes a net defined benefit asset in such cases because:

- (a) The entity controls a resource, which is the ability to use the surplus to generate future benefits;
- (b) That control is a result of past events (contributions paid by the entity and service rendered by the employee); and
- (c) Future economic benefits are available to the entity in the form of a reduction in future contributions or a cash refund, either directly to the entity or indirectly to another plan in deficit. The asset ceiling is the present value of those future benefits.

Under PSAS, the economic resource in question is the net pension asset that arises from applying the accounting guidance in measuring plan assets and the accrued benefit obligation, including the provisions regarding the deferral of unamortized gains or losses. This accounting net pension asset may be very different from any surplus calculated under an actuarial valuation performed for funding purposes. Funding valuations can use different actuarial methods and assumptions, and additional provisions for risk such as provisions for adverse deviations. However, under accounting standards, any surplus represents the difference between the best estimate of the accrued benefit obligation and the fair value of the plan assets, as adjusted for the permitted deferral provisions. PS 3250 – the primary source of GAAP for retirement benefit plans – clearly requires a net pension asset to be recognized for a defined benefit pension plan regardless of whether there is a surplus determined by a funding valuation and notwithstanding the measurement uncertainty inherent in both the

measurement of the plan assets and the accrued benefit obligation [based on PS 3250.17; PS 3250.50]

PS 1000 also provides the following criteria for recognizing an item that meets the definition of an asset in the financial statements:

- a) It has an appropriate basis of measurement and a reasonable estimate can be made of the amount involved; and
- b) It is expected that such benefits will be obtained or given up.

[Based on PS 1000.55]

This second criterion requires future economic benefits to be *expected*, not that they must be certain. PS 1000.56 states that:

“Expected” is used with its usual general meaning and refers to that which can reasonably be anticipated, contemplated or believed on the basis of available evidence or logic but is neither certain nor proved. The use of the word in the recognition criteria is intended to acknowledge that economic activities occur in an environment characterized by uncertainty”

PS 3250 specifies the appropriate basis of measurement for a net pension asset. Additionally, PS 3250 defines what the *expected future benefits* of a net pension asset are in satisfying the general recognition criterion in the context of defined benefit pension plans [based on PS 3250.GLOSSARY “Expected future benefit”].

In this report a “net pension asset” means an “accrued benefit asset” as defined under PS 3250 and a “net defined benefit asset” as defined under IPSAS 39.

Panel analysis

The Panel considered the guidance in PS 3250 and how it applies to the recognition and measurement of the Ontario Provincial Government’s share of the Plans when they are in a net pension asset position for accounting purposes. In its analysis the Panel considered whether the contractual arrangements and other circumstances regarding the accounting surplus in the Plans met the definition of an asset and whether the resulting accounting meets the financial statement objectives of PSAS.

The Panel’s analysis is presented in the following sections on Recognition Issues and Measurement Issues.

Recognition issues

Recognition - Issue 1

Application of defined benefit accounting to joint defined benefit plans

PS 3250.81 states “When a government participates in a joint defined benefit plan, the government’s risk is limited to its portion of the plan. The government should account for its portion of the plan in accordance with the standards for defined benefit plans”.

The Panel discussed two possible interpretations of how this guidance is to be applied to JDBPs:

- o Interpretation A – Divide the plan between the sponsors’ respective portions; the government applies all the guidance on defined benefit plans in PS 3250 only to its portion;
- o Interpretation B – The government applies the defined benefit plan guidance in PS 3250 to the plan as a whole; the government then recognizes only its portion of the plan in its financial statements.

This is an important interpretation in assessing both the asset recognition guidance in PSAS and the perspective through which the guidance on defined benefit plans in PS 3250 is applied.

For example, under interpretation A, dividing the plan first would entail measuring plan assets at the government’s share, determining the accrued benefit obligation at the government’s share and then determining whether any valuation allowance is required for any net pension asset that arises. Both the Ontario Provincial Government and Auditor General seem to implicitly adopt this view in their analyses.

Conversely, under interpretation B, the plan assets and accrued benefit obligation amounts for the whole plan are measured in accordance with PS 3250. The valuation allowance guidance is applied to any net pension asset that arises on the plan as a whole. The government then calculates its portion of the net pension asset, net of any valuation allowance, in determining the amount of asset to recognize in the Public Accounts. The contractual arrangements, including the rights of the Sponsors jointly or individually, would be considered in determining the government’s portion of the JDBP.

In its analysis, the Panel noted that the contractual arrangements between the Sponsors result in joint control over the plan as a whole and not unilateral control by each sponsor over its share of the plan. (In the case of OPSEUPP it is noted that each Sponsor has unilateral control over how it utilizes its RSF, but this does not equate to

unilateral control and decision-making over a portion of the entire plan.) A determination of the assets and the obligations of a defined benefit plan can be made only with reference to the plan as a whole.

To apply the guidance on the Limit on the Carrying amount of an Accrued Benefit Asset (the “Asset Ceiling Test”) to the government’s share of the plan, while applying the guidance on determining the accrued benefit obligation and the measurement of plan assets to the plan as a whole, would not be a consistent approach. This is because the Asset Ceiling Test includes amounts for future accruals for service that are calculated on a whole plan basis consistent with the measurement of the accrued benefit obligation.

As PSAB did not provide explicit guidance on the application of the Asset Ceiling Test to a Joint Sponsor’s portion of a pension plan, it is reasonable to apply the Asset Ceiling Test in the same manner as other guidance in PS 3250 on the measurement of plan assets and accrued benefit obligation; that is to apply the guidance in the standard prior to determining the government’s portion of the plan. The main difference between a single sponsor plan and a joint defined benefit plan is that for the latter, control is shared and a sponsor has only a portion of the positive or negative risks. It would be logical and consistent with the objectives of financial reporting to calculate the net pension asset or net pension liability in the same manner as for single sponsor plan – on a whole plan basis – before accounting for the shared control distinction by determining the government’s portion of that net pension asset or net pension liability.

The Panel also noted that defined benefit plan accounting in financial statements reflects the plan’s accounting surplus or deficit. The plan’s assets and obligations are those of the separate entity - the plan - not those of the sponsor. The sponsor is responsible for, or entitled to, only its share of the net result of the plan. This accounting is similar to an “equity method” of accounting which would reflect the sponsor’s interest in the net assets (or net liability) of a plan. Therefore, it is also conceptually consistent with the treatment of certain other arrangements subject to shared control (e.g., Government Business Partnerships in PS 3060), to calculate the net assets or liabilities in the plan before determining what portion of those net assets or liabilities the sponsor recognizes.

Application to OTPP and OPSEUPP

In respect of OTPP, the Partner’s Agreement and the Plan Text provide that the entitlement to gains or surplus under the plan (rewards) and the liability for deficiencies in the pension fund (risks) are shared between employers and active members, consistent with the *Teachers’ Pension Act*. These have historically been shared on a 50/50 basis when considered over the long term.

The OPSEUPP plan indicates that any funding surplus is allocated between the employers and members on a 50/50 basis. Each sponsor can then use its allocated portion as it unilaterally determines. This means that members and employers can use their portion of the funding surplus at different times, as historically has been the case. For accounting purposes, the net pension asset is determined based on the full plan using “best estimate” assumptions. While the RSFs are based on funding surplus, each Sponsors’ share of net pension asset is affected by the relative position of their RSF as compared to the other Sponsor’s RSF. For example, to the extent that Sponsor A has taken a benefit by utilizing their RSF and Sponsor B has not, Sponsor A’s share of the net pension asset would be reduced accordingly.

Panel view – Issue 1

The Panel believes it is appropriate to apply all aspects of the guidance for accounting for defined benefit plans in PS 3250 to a JDBP prior to determining the government’s portion of that plan for recognition in the financial statements. This results in financial reporting for a JDBP that aligns most closely with the concepts of defined benefit accounting in PS 3250 and with the economic substance of joint defined benefit plan arrangements.

The Panel recommends that the Ontario Provincial Government monitor the use of its rate stabilization reserve in determining its share of the net pension asset of OPSUEPP, as this could fluctuate over time.

Recognition - Issue 2

Definition of an asset – Is there an economic resource that the Ontario Provincial Government can benefit from?

As noted in *Determination of relevant accounting guidance and assessing accounting policies applied to pension plans*, a net pension asset is an economic resource that exists in the pension plan. For the Plans, the question is whether the net pension asset is an economic resource of the Ontario Provincial Government. In other words, does the Ontario Provincial Government have the ability to benefit from the economic resource? The question of control of that ability is discussed in *Recognition – Issue 3* below.

Economic resource

Consistent with the discussion in *Recognition – Issue 1* above, a joint sponsor accounts for its portion of a net pension asset in its financial statements. If application of PS 3250 to the plan as a whole results in an economic resource existing on an accounting basis, i.e., there is a net pension asset (net of any valuation allowance – see *Measurement*

Issues), each joint sponsor should recognize its share of that resource under JDBP accounting. The plan arrangement would indicate what portion is the government's share and what is the employee sponsor share, but the economic resource must be equitably apportioned between the two sponsors, as equitable sharing of risks and rewards is a basic tenet of JDBP accounting.

Ability to benefit

The conclusion above is the result of applying PS 3250.81 to a net pension asset recognized in accordance with PS 3250.017 and PS 3250. GLOSSARY "Accrued benefit asset", which are primary sources of GAAP. Consequently, it would not appear to require further consideration. However, the Panel also considered whether the Plan arrangements result in the Ontario Provincial Government, as a joint sponsor, having an ability to benefit from its share of the economic resource in each of the Plans and thus meet this part of the asset definition.

Consistent with PS 3250.052, a sponsor can benefit from a pension surplus in two ways:

- withdrawing the surplus, that is taking cash out of the plan, resulting in a cash inflow for the sponsor, or
- reducing future contributions that would otherwise be payable for future employee service, that is a contribution holiday, resulting in a reduction of cash outflows for the sponsor.

In both cases, the cash received from withdrawal or saved by reducing contributions is unrestricted and can be used to settle other obligations of the Ontario Provincial Government or to provide goods and services, thereby meeting the definition of future economic benefits.

There is considerable case law in Canada addressing single sponsor plans and the ability of that sponsor either to withdraw surplus from the plan or take contribution holidays. Critical to assessing the ability of the sponsor to withdraw surplus or take contribution holidays are the plan trust agreement and plan text. Clear rights within the plan documents can support the sponsor's right to withdraw surplus or take contribution holidays. However, the law treats surplus withdrawals on a very different basis from contribution holidays.

Surplus withdrawals are highly regulated by the Ontario PBA, and are regulated differently depending upon whether a surplus withdrawal is being considered from a continuing plan or on plan wind-up. A threshold question in any case of withdrawal is legal entitlement or 'ownership' of surplus. It is often the case that entitlement is not clear, and that neither the employer nor the plan members have an incontrovertible claim to a plan surplus. In Ontario, all surplus withdrawals are subject to the review and consent of FSCO. In addition, either legal entitlement to the surplus must be established

or there must be an agreement between the employer, active members and retired members about the surplus withdrawal. Arbitration procedures may also be utilized in some jurisdictions to determine an allocation of surplus.

Under applicable case law and the Ontario PBA, it is generally considered that a sponsor does not have a legal right to withdraw a surplus until these hurdles have been passed. Since OPSEUPP specifically prohibits surplus withdrawal by either of the joint sponsors, and OTPP is silent on the issue of surplus withdrawal, the joint sponsors cannot avail themselves of any surplus through withdrawal (jointly or separately).

Consequently, the Panel concluded that the Ontario Provincial Government, as joint sponsor, does not have any ability to access the net pension asset through surplus withdrawals. This is consistent with the interpretation of the Ontario Provincial Government and the Auditor General.

Conversely, the Ontario PBA expressly permits contribution holidays without any requirement for FSCO review or approval. Although certain plan provisions have been found to prohibit contribution holidays, this is the exception rather than the rule and contribution holidays are commonly taken by sponsors of Ontario defined benefit plans. In general, a plan text need not expressly permit a contribution holiday in order for a plan sponsor to reduce its contribution on account of a funding surplus. The plan actuary may take surplus into account in determining the required level of employer contributions. The plan actuary is prohibited from doing so only when express plan provisions or employer commitments require employer contributions regardless of any plan surplus.

The accounting asset arises in part because OTPP and OPSEUPP are conservatively managed in order to protect the Plan's funded status in case of poor performance and to maintain contribution and benefit stability for members and employers regardless of economic conditions. As noted in *Determination of relevant accounting guidance and assessing accounting policies applied to pension plans*, accounting valuations are "best estimate valuations." They are intended to provide an estimate of the most likely outcome and are not designed to measure and provide for the various risks inherent in the Plans. When a funding valuation incorporates margins for conservatism, an accounting surplus greater than a funding one for the same plan is to be expected.

As a joint sponsor, it is reasonable for the Ontario Provincial Government (and Ontario taxpayers) to expect that fewer contributions will be needed to be made into these Plans to the extent they hold more assets than are required to pay the anticipated benefit obligations. Teachers/OPSEU members would also have a similar expectation that they can benefit from their portion of any surplus assets to improve benefits or reduce their own contributions. In fact it would be unreasonable to assume that neither sponsor has the ability to access the surplus, given they are joint sponsors of the plan. It would be similarly unreasonable to assume that one sponsor can access the surplus to a greater

extent than the other sponsor, or that one Sponsor might have an obligation for the liability but no access to any asset, as this would be contrary to the equitable sharing objectives that are consistent with the OTPP and OPSEUPP plan arrangements. Rather, the economic reality of a JDBP with a net pension asset is that an economic resource exists and is shared for the benefit of both sponsors.

An analysis of the plan documents for OTPP and OPSEUPP indicates that the sponsors fund both Plans on an equitable basis and both sponsors can benefit from a reduction in contribution rates. The benefit of the plan surplus accrues to the joint sponsors, and the definition of a JDBP means that these benefits must be shared on an equitable basis - they will not accrue to only one of the joint sponsors. As such, it is clear that the Ontario Provincial Government has an ability to access the future benefits through contribution reductions. The question of whether the Ontario Provincial Government controls its ability to access these future benefits is discussed in *Recognition – Issue 3* below.

Contingent asset considerations

The Panel considered whether the nature of the net pension asset is a contingent asset, and whether PS 3320, *Contingent Assets* could apply. Contingent assets are defined as “possible assets arising from existing conditions or situations involving uncertainty. That uncertainty will ultimately be resolved when one or more future events not wholly within the public sector entity's control occurs or fails to occur. Resolution of the uncertainty will confirm the existence or non-existence of an asset” [PS 3320.03]. A contingent asset is not recognized in financial statements because there is uncertainty as to whether an asset exists.

A net pension asset is not an uncertain economic resource. While uncertainty exists about the measurement of a net pension asset, there is no uncertainty about whether the plan exists, and therefore about the existence of any estimated net pension asset. PS 3320 notes that “The mere fact that an estimate of an amount is involved (measurement uncertainty) does not, in and of itself, constitute the type of uncertainty that characterizes a contingent asset”. The extent of the economic resource becomes clear as measurement uncertainty is resolved, not as future events occur or fail to occur. For clarity, while actuarial assumptions may be revised as more information becomes available in respect of the cost of the services provided by employees, this is a resolution of the measurement uncertainty inherent in the estimation of services provided. No future events are needed to clarify whether the service was provided by the employees or whether the plan assets were contributed. Similarly, there are no future events that require third party consent, such as regulatory approvals, nor are there any governance level changes, such as amendments to sponsor surplus/liability sharing provisions, that are required before the plan sponsors can jointly benefit from any surplus assets in the plan.

As such, PS 3320 is not a relevant source of guidance in considering whether the Ontario Provincial Government can recognize an asset in respect of a net pension asset in a JDBP plan.

Panel view – Issue 2

The net pension asset meets the definition of an economic resource because it exists and future benefit is available to the Sponsors in accordance with the Plan documents. There is no uncertainty regarding the existence or potential benefit of the net pension asset.

Recognition – Issue 3

Definition of an asset - Control

As noted in *Determination of relevant accounting guidance and assessing accounting policies applied to pension plans*, a government must control an economic resource for it to meet the definition of an asset. The Ontario Provincial Government exercises shared control as a joint sponsor for OTPP and OPSEUPP. The contractual arrangements for OTPP and OPSEUPP set out how that shared control is exercised, including how surpluses and deficits are dealt with. Any changes to the contractual arrangements must be agreed to by both joint sponsors. The effect is that each sponsor individually has a veto right for fundamental changes to the Plan or decisions that are made under the existing Plan arrangements. As a result, each sponsor can deny the other sponsor access to a plan surplus which gives it control in accordance with the definition of an asset in PS 3210.

By definition, a joint sponsor of a JDBP cannot have unilateral control or unilateral rights to the surplus of a JDBP. Instead there is an agreed upon, pre-determined process. That process provides certainty that a conclusion on the use of any surplus will be reached with the expectation that the outcome of the process will be an equitable sharing of any surplus. Shared control means that control over the plan as a whole is exercised through the joint sponsors as a control group. Each joint sponsor has the ability to protect its own equitable share of the Plan and thus the Ontario Provincial Government can effectively deny access by the other sponsor to the government's share, and vice versa.

As noted in *Recognition – Issue 2* above, the ability of the joint sponsors to benefit from the plan is through contribution holidays. Under the terms of each Plan, the joint plan sponsors have the joint right to full or partial contribution reductions as a means to use any surplus assets in the plans. Collectively, the sponsors can exercise their shared control to reduce future contributions to the plan and access their portion of the

economic resource in the form of future economic benefits. No other parties need to agree to these contribution reductions and the control element of the asset definition is met on a joint basis.

Other sources of GAAP within PSAS also indicate that shared control is sufficient for asset recognition. PS 3060 *Government Partnerships*, requires asset recognition for government business partnerships subject to shared control using the modified equity method. This means that the government investor recognizes its share of the income earned by the government business partnership in the year it is earned even though the partners have not agreed on whether, when or how much of that income to distribute. PS 3060 requires proportionate consolidation for other government partnerships including assets and operations under shared control – a model which results in a government recognizing a proportionate share of the assets held under joint control even though the government cannot control the use of those assets unilaterally. Similar to joint defined benefit plans, PS 3060 links shared control with the sharing of risks and rewards of the arrangement to support asset recognition for government partnerships and government business partnerships.

If a jointly controlled resource can never meet the criteria to be recognized as an asset, it would logically follow that governments could not recognize their proportionate interests in partnerships. As it is, such assets are recognized by governments applying PSAS in their public accounts. In other words, it is clearly an acceptable concept under PSAS that shared control is sufficient to justify the recognition of the government's portion of a jointly controlled asset. It seems logical that this concept should also apply to a net pension asset of a JDBP.

Indeed, requiring unilateral control for asset recognition in JDBPs would preclude any assets ever being recognized in such plans by definition. Such a position seems inconsistent with the PS 3250 requirement for JDBPs to be accounted for using the guidance that applies to defined benefit plans with no exclusion of the guidance for recognizing and measuring a net pension asset. In the context of PS 3250, and consistent with the Panel's views expressed in *Recognition – Issue 1* the defined benefit guidance is to be applied to each plan as a whole, and then the sponsors in the shared control group each recognize their share. This accounting is consistent with the accounting required by PS 3060 for other arrangements under shared control where risks and rewards are equitably shared. As with PS 3060, it is not necessary for a specific decision to have been reached on the timing or amount of distributions of, or from, assets under shared control. Rather the important element is the existence of agreements on how such decisions will be made jointly, and that each sponsor/partner has an effective veto.

Panel view – Issue 3

Unilateral control of the timing and amount of surplus utilization a JDBP is not a requirement for asset recognition. An asset subject to joint control can be recognized under PSAS. The joint sponsors jointly control the entire net pension asset, and each can recognize its portion of that jointly controlled asset.

Recognition – Issue 4

Recognition criteria – Expectation that future economic benefits will be obtained

In addition to the analysis performed under PS 3250, the Panel considered if the recognition criteria of PS 1000 were met for the Ontario Provincial Government's share of the net pension asset.

For OTPP, the plan terms may be negotiated to increase (or decrease) contributions or increase (or decrease) plan benefits. The past history of the sharing of plan surpluses between the Ontario Provincial Government and the Ontario Teachers' Federation (OTF) indicates that on the side of the Ontario Provincial Government the equitable sharing of surpluses has resulted in reductions of employer contributions, even while the OTF has negotiated increases in member benefits in respect of utilizing their equitable share of any surplus. While the form of future benefit will be determined by joint sponsors' preferences and priorities at the time of future negotiations, this history indicates that the Ontario Provincial Government has been able to negotiate reductions in contributions in the past. This supports an expectation that it would be able to do so in the future, given its negotiating rights under the Partners' Agreement and the requirement that the risks and rewards of the plan be shared equitably.

For OPSEUPP, the "rate stabilization reserves" mechanism provides even stronger support that the Ontario Provincial Government has a valid expectation of being able to benefit from any plan surplus that arises as the reserves can be used to reduce future contributions.

The application of the specific definition of "expected future benefits" in PS 3250 is discussed further in *Measurement Issues* below. If the application of PS 3250 results in "expected future benefits" sufficient to support a net pension asset, by definition, this asset would meet the recognition criteria in PS 1000.

Panel view – Issue 4

For both OTPP and OPSEUPP the general recognition requirement of “expected future benefit” is met.

Panel view – Recognition issues

PS 3250 requires the recognition of an asset for the Ontario Provincial Government’s portion of the plan surplus for both Plans. This is consistent with the financial statement concepts of PSAS including the definition of an asset and the recognition criteria in PS 1000. That is, the Panel concludes that:

- a resource exists that has a future economic benefit
- the Ontario Provincial Government controls access to that resource, and
- the resource exists as the result of past transactions and events.

For the Ontario Provincial Government to recognize a liability for its portion of a net pension liability but be unable to recognize an asset for its portion of a net pension asset which represents an economic resource, would not faithfully represent the economic substance of a JDBP whereby the risks and rewards of the plan are shared equitably between the Joint Sponsors.

In the cases of OTPP and OPSEUPP, the Panel considers that because Ontario taxpayers are funding the employer contributions, they have a reasonable expectation that, if there is any surplus in the plan generated from those contributions, future contributions could be reduced. That reduction would free up revenue to be used to meet other government obligations. The recognition of an asset for a net pension surplus is consistent with this expectation and the terms of the Plans provide mechanisms to achieve these future contribution reductions.

Those assets may require a valuation allowance. The measurement of those assets is addressed in the next section.

Measurement issues

Overview of guidance on measurement of a net pension asset (an “accrued benefit asset”)

When an asset is recognized in financial statements, accounting standards almost always require a valuation test to ensure that the amount recognized is recoverable –

that is, the government continues to expect that future economic benefits in that amount will be obtained. Assets that arise from pension plans are no exception, and PS 3250 paragraphs 50 to 59 set out how this test is performed when there is a net pension asset. This is known as the “Limit on the Carrying Amount of an Accrued Benefit Asset” (the “Asset Ceiling Test” or “Valuation allowance”). Consistent with the Panel’s views in *Recognition – Issue 1*, the guidance on defined benefit plans is applied to JDBPs prior to the government’s recognizing its portion of the plan. The Asset Ceiling Test should also be applied to the plan as a whole, prior to the joint sponsors’ recognizing their respective portions of the result.

PS 3250 defines an accrued benefit asset as “the amount of any asset recognized on a government’s statement of financial position in respect of employee retirement benefits before deducting any valuation allowance that may be required. It is the sum of the government’s accumulated cash contributions less the sum of the current and prior years’ benefit expenses (before any change in the valuation allowance)” [PS 3250.GLOSSARY “Accrued benefit asset”].

Any accrued benefit asset is adjusted for net unamortized losses, before testing for the valuation allowance, to give an adjusted benefit asset. “An adjusted benefit asset is an accrued benefit asset less the amount, if any, by which the aggregate of any unamortized actuarial losses exceeds the aggregate of any unamortized actuarial gains” [PS 3250.GLOSSARY “Adjusted benefit asset”]. This is because the net unamortized losses will reduce the accrued benefit asset over time as these losses are recognized. No adjustment is made for net unamortized gains. In the cases of both OTPP and OPSEUPP there are net unamortized gains, so the accrued benefit asset equals the adjusted benefit asset.

PS 3250 requires the *expected future benefit* to be compared to the adjusted benefit asset [based on 3250.54], and specifies how the expected future benefit is to be calculated:

A government determines its expected future benefit as the sum of:

- a) the present value of its expected future accruals for service for the current number of active employees, less the present value of required employee contributions and minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus; and
- b) the amount of the plan surplus that can be withdrawn in accordance with the existing plan and any applicable laws and regulations [PS 3250.56].

The difference, if any, by which, the adjusted benefit asset exceeds the expected future benefit is the amount of the valuation allowance, which reduces the accrued benefit asset with a corresponding amount recognized as an expense in the statement of operations.

Measurement – Issue 1

Impact of legally enforceable rights on calculation of expected future benefit amount

As noted in *Recognition – Issue 4* above, the objective of the Asset Ceiling Test in PS 3250 is to ensure that any asset recognized is measured at an amount that can be realized in the future, that is, the expected future benefits that can be obtained from the asset [based on PS 3250.55]. As previously discussed, the standard identifies two ways that expected future benefits may be realized – through the withdrawal of surplus (addressed in PS 3250.056 (b)) or through reduced contributions (addressed in PS 3250.056 (a)).

As the Panel concluded that the Ontario Provincial Government does not currently have the ability or intention to withdraw surplus, it did not put any emphasis on expected future benefits arising from withdrawal of plan assets. PS 3250.059 requires a government to have a legally enforceable right to withdraw a plan surplus before an expected future benefit can be recognized for a withdrawal of that surplus. As noted in *Recognition – Issue 2*, pension legislation and case law in Canada have imposed significant limitations on an employer's right to withdraw surplus from a pension plan, and the requirement in paragraph 59 aligns with these limitations by requiring a 'legally enforceable right' to withdraw surplus, as well as completion of all regulatory approvals, before a government may expect a future benefit based on the withdrawal of surplus.

If a net pension asset could be supported only by a legally enforceable right to withdraw surplus, the requirements in paragraph 59 would essentially amount to a recognition issue. Without a legally enforceable right to withdraw surplus, there would be no expected future benefits – a full valuation allowance would be required. The effect would be that net pension assets would rarely, if ever, be reported.

However, the Panel observes that the Asset Ceiling Test includes the measurement of expected future benefits that can be obtained by the Sponsor through reduced contributions. The ability of the Ontario Provincial Government as joint Sponsor to benefit from reduced contributions has been addressed in the Recognition Issues section of this report. This Measurement Issues section examines how the benefit of that asset is measured. The Panel believes that the paragraph 59 requirements regarding legally enforceable rights and regulatory approvals apply specifically to the expected future benefits of paragraph 56 (b) (withdrawal of surplus) and not to the amounts calculated in accordance with 56 (a) (contribution holidays). While sensible in the context of a surplus withdrawal, the references to 'legally enforceable rights' and 'regulatory approvals' are not applicable to contribution reductions. While pension legislation prohibits or closely regulates surplus withdrawals, the same legislation is

generally permissive in regards to contribution holidays. It requires nothing in the way of regulatory approvals or consent in order for a sponsor to take a contribution reduction on the basis of a plan surplus. For these reasons, contribution holidays are a common feature of the Canadian pension landscape; surplus withdrawals from ongoing plans are rarely if ever undertaken.

In the context of the standard it is clear that paragraphs 57 and 58 interpret the requirements of paragraph 56 (a) and paragraph 59 interprets the requirements of paragraph 56 (b). Therefore, in the Panel's view, it is not appropriate to apply the guidance in paragraph 59 regarding withdrawal of plan surpluses to the substantively different circumstances of contribution holidays. Instead paragraphs 57 and 58 should be applied for contribution holidays.

The last sentence in paragraph 59 refers to changes in the agreed allocation of surplus between government and employees, which for sole-sponsored plans would generally be relevant only when there is a planned withdrawal, termination or wind-up. For JDBPs such as OTPP and OPSEUPP, existing plan documents govern the allocation of surplus or establish a process governing decisions about the allocation of surplus on an equitable basis that are already current and in effect. These plan arrangements do not require any changes in that allocation for a joint sponsor to access an expected future benefit. This is explicit in the OPSEUPP arrangements that allocate the funding surplus to each joint sponsor, but is also implicit in the governance mechanisms of OTPP.

Even if paragraph 59 were read to apply to accessing the expected future benefit through contribution reductions, the joint sponsors, collectively, are currently legally entitled to take contribution reductions to utilize plan surplus, to be shared between them in accordance with the existing plan arrangements.

PS 3250 paragraph 52 notes that the expected future benefits may be affected if a government is not entitled to benefit fully from those expected future benefits or there are uncertainties as to the legal right to use a plan surplus. Such limitations might occur, for example, when there is an enduring promise from an employer that it will always match the members' fixed contributions, contribute a specified dollar amount, or when there is a floor in contribution requirements, all of which might limit the employer's ability to benefit fully from future reductions in contributions.

No such restriction exists in the OTPP. The current arrangement that the employers match the year preceding the prior year's contribution level by members is by agreement of the joint sponsors. However, the contribution levels may be changed in the future as part of the negotiations to create an actuarially balanced funding valuation. Under the existing Plan framework, the plan sponsors' contributions can be reduced or eliminated through the exercise of shared control with the other joint sponsor.

Similarly, for OPSEUPP the plan text specifies matching employer/member contributions, but this may also be changed through a decision by a sponsor to utilize its RSF to reduce its special payments or normal cost contributions. Contributions would also still be matched if both employer and employee contributions were reduced.

Ultimately, all the decisions regarding plan contributions and plan benefits rest with the joint sponsors, which entitle them to share any plan surplus on an equitable basis (see *Recognition – Issue 2* above) and there are no legal uncertainties regarding the sponsors' rights, as joint sponsors, to determine contribution and benefit levels. This is clearly laid out in the legal and contractual arrangements of both OTPP and OPSEUPP.

Some other jurisdictions in Canada disclose that they do not recognize a net pension asset for certain JDBPs. The Panel has not examined these other plans as part of its mandate and cannot comment on the appropriate accounting for other plans. The Panel observes that the facts and circumstances of any plan should be carefully considered in determining whether a net pension asset can be realized. For example, the Consolidated Summary Financial Statements of the Province of British Columbia for the year ended March 31, 2015 discloses "The province has no claim on accrued asset amounts. If the individual pension boards decide to reduce or suspend employer contributions for a period of time, the province may record an asset. Therefore, the recorded value of the net assets is nil until such time such a decision is made." This indicates that the plan arrangements regarding the determination of contribution levels may differ fundamentally from those of OTPP and OPSEUPP as described above.

Panel view – Issue 1

A joint sponsor does not require a unilateral legally enforceable right to reduce future contributions at the balance sheet date to have an expected future benefit under paragraph 56 (a). Rather, the sponsors jointly must be entitled under existing plan arrangements to reduce contributions. In the case of OTPP and OPSEU, they do.

Measurement – Issue 2

Calculation of the present value of expected future accruals for service for the current number of active employees

PS 3250 provides guidance on how to calculate the present value of expected future accruals for service for the current number of active employees.

Under the guidance, this amount is determined on a basis consistent with the accrued benefit obligation. The calculation is based on an open group, which assumes that the current number of employees will exist in perpetuity. This is generally recognized in practice as being an appropriate assumption for the application of this test under PSAS

unless a significant change in the number of members is expected, for example because a plan is closed to new members or because of a planned restructuring. The Panel is not aware of any such changes that are expected for either OTPP or OPSEUPP.

The guidance notes that, in addition to the expected future accruals for service, the expected administrative and investment expenses to be paid out of the plan can be included in the calculation, if they are not already taken into account in the expected return on assets rate.

Panel view – Issue 2

The guidance on expected future accruals for service is relatively straightforward to apply to OTPP and OPSEUPP. The Panel suggests that the Ontario Provincial Government might consider to what extent the expenses paid out of the plans should be included in the determination of the future economic benefit.

Measurement – Issue 3

What are the “minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus”

In calculating the expected future benefit that can be obtained through contribution holidays, PS 3250 requires “minimum contributions that the government is required to make regardless of any surplus” to be considered. If any requirements exist that would compel a sponsor to continue to make contributions at a certain level, even when there are plan surpluses on funding basis, it would be impossible for the sponsor to benefit from a reduction in contributions to the plan.

Consistent with the analysis in *Measurement – Issue 1*, the Panel concluded that the joint sponsors can take a contribution holiday since there are no external or legal restrictions on the ability of the joint sponsors to reduce contributions.

A question arises as to whether the surplus that is contemplated in the phrase “regardless of any surplus” is an accounting surplus or a funding surplus. The Panel understands that in practice actuaries interpret this to be a funding surplus. If any contributions are required even when there is a funding surplus, these would be “minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus”. This interpretation rests on the logic that funding contributions, including any minimum funding requirements, are driven by funding surpluses/deficits, and not accounting surpluses/deficits.

As the OTPP Partners' Agreement requires any valuation filed for regulatory purposes to be "actuarially balanced", no funding surplus will exist in those valuations. Any funding surplus in a preliminary valuation must be dealt with through the negotiation process until the plan is actuarially balanced before the final valuation is filed. As the joint sponsors must agree on the contribution levels and make corresponding changes to the plan if necessary, there are no minimum contributions that must be made "regardless of any surplus", as there is no minimum level of contributions that must be made by the joint sponsors that cannot be negotiated to make the funding valuation actuarially balanced. The sponsors can agree to any level of contributions as long as the result is actuarially balanced, so the level of surplus in the Plan certainly affects the contributions that are determined by this negotiation process. Any agreed upon contribution rates are made with regard to the Plan's funded status and cannot be said to be required "regardless of any surplus".

Similarly, for OPSEUPP the stabilization reserves act as limits on the amount of funding surplus that accrues in the plan. Whether these stabilization reserves are used to reduce contributions or are maintained as a buffer against variability of contribution rates is at the discretion of the sponsors. This is very similar to the ability that a single sponsor has to reduce contributions or maintain a reserve as a buffer for future changes in actuarial assumptions. Again, the contributions made by the joint sponsors depend upon the Plan's funded status – a funding surplus creates higher stabilization reserves that a Sponsor can use to reduce contributions – and therefore there are no minimum contributions that can be required "regardless of any surplus".

It has been suggested that a joint sponsor can impose a minimum contribution requirement on the other joint sponsor because shared control means that both sponsors must agree to any change in contribution levels. Therefore, absent any further agreement between the joint sponsors, the existing contribution levels are "fixed" and cannot be changed. However, as noted above, for OTPP the requirement to file an actuarially balanced funding valuation means that the current level of contributions is not "fixed" past the next filing date because the plan documents *require* that the Sponsors negotiate how a funding surplus/deficit is dealt with or else a resolution will be imposed by arbitration. In other words it is not reasonable to expect the "status quo" contribution rates to remain in place indefinitely if they result in a funding surplus (or deficit). The joint Sponsors have agreed the current contributions are to be in effect only until the next funding valuation is required to be filed when they must be specifically reconsidered even if the outcome is that they are unchanged.

Similarly for OPSEUPP, the existing contribution levels are not fixed because if they result in sufficient RSFs a Sponsor can choose to utilize its RSF to reduce its contributions regardless of the other Sponsor's contributions.

OTPP and OPSEUPP are dissimilar to certain other plans, such as some target benefit pension plans in New Brunswick, where the government's contribution rates are subject to a pre-determined narrow fixed range as set out in the plan's governing documents. The ability for the government to take contribution reductions is therefore limited.

Measurement – Issue 4

What are the required employee contributions?

In a JDBP, by definition the funding contributions are shared mutually between the government and the plan members. The joint sponsor representing the plan members uses its shared control to agree with the employer joint sponsor the level of contributions that both the employers and the employees will make. Therefore the same mechanisms that are considered in determining whether there are any minimum contributions that the government must make (see discussion above) would also be considered in determining whether there are any required employee contributions. The standard is not clear as to whether the employee contributions are those that are required to be made “regardless of any surplus”, but in the context of JDBPs the fundamental premise of mutual funding would suggest that symmetry in this definition is appropriate. In the case of OTPP, required employee contributions are those that have been agreed upon for the period up to when the next actuarial valuation must be filed for the Plan (not more than three years). For OPSEUPP, the employee Sponsor can choose to utilize its RSF to reduce employee contributions that would otherwise be required indicating there are no required employee contributions, regardless of any surplus.

Panel view – Issues 3 and 4

The Panel noted that the Ontario Provincial Government had considered a number of calculations regarding the expected future benefit for both OTPP and OPSEUPP, based on different assumptions regarding what minimum contributions were required under each plan “regardless of any surplus”. For example, scenarios included no minimum contributions, minimum contributions as the agreed upon contributions until the next mandatory negotiations in three years; minimum contributions as the currently agreed upon contributions for a longer period; and minimum contributions equal to the currently agreed upon contributions until certain limitations on contributions under the *Income Tax Act (Canada)* would be expected to become effective. In no case were the expected future benefits determined to be less than the net pension asset, so no valuation allowance was required.

Based on the analysis of the plan arrangements for OTPP and OPSEUPP, the Panel view is that there are no “minimum contributions regardless of any surplus” or employee contributions that are required regardless of any surplus for either OTPP or OPSEUPP.

Panel view - Measurement

In the Panel’s view, the joint sponsors of both OTPP and OPSEUPP are entitled to access any surplus in the respective Plan through contribution holidays. Therefore, the expected future benefits for a Plan should be determined as the present value of its expected future accruals for service for the current number of active employees, less the present value of required employee contributions and minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus. For both OTPP and OPSEUPP there are no minimum contributions that the government or employees are required to make regardless of any surplus for periods.

The expected future benefits would be calculated based on the plan as a whole. As such, when the present value of expected future accruals for service for the current number of active employees, less the present value of required employee contributions (if any) and government minimum contributions regardless of any surplus (if any), is sufficient to support the net pension asset of each Plan, calculated in accordance with PS 3250, no valuation allowance is required. The Ontario Provincial Government Public Accounts should reflect its portion of the OTPP net pension asset and the OPSEUPP net pension asset.

Recommendations to PSAB Employment Benefits Task Force

The Panel supports PSAB’s initiative to review the current standard on employment future benefits. The Panel reached its conclusions on some issues only through an analysis considering other guidance and concepts in PSAS in addition to that found in PS 3250. This indicates that improvements to PS 3250 would assist governments and their auditors to apply PSAS requirements to defined benefit plans, including joint defined benefit plans, on a consistent basis. For example, the Panel noted that the deferral mechanisms in PS 3250 are inconsistent with the definitions of assets and liabilities and with the recognition guidance in PS 1000. Such conceptual inconsistency makes it more difficult to apply the concepts in developing appropriate accounting policies when PS 3250 is not clear on a particular issue or different interpretations could be made.

In particular, the Panel recommends that the following areas be considered by the PSAB Employment Benefits Task Force:

- Application of the guidance on defined benefit plans to joint defined benefit plans, specifically whether to apply the standard's measurement guidance to the plan as a whole or to the government's portion of the plan.
- How "minimum contributions" and "regardless of any surplus" should be interpreted in the context of the Asset Ceiling Test, including whether the surplus considered is a funding surplus or an accounting surplus.

The Panel also observed that there can be significant differences between the financial position of a plan reported in its own financial statements and that reported in the financial statements of the government sponsor, largely because of different discount rates required by different accounting frameworks. This can be confusing to users trying to assess the underlying financial health of the plan and the assets and liabilities of the sponsor in respect of that plan. The Panel also observes that significant differences can arise between the amounts reported for accounting purposes and those reported for funding purposes that can also be confusing to users when both valuations are made publicly available sometimes in the same document. The Panel recommends that the PSAB Employment Benefits Task Force consider the concepts underlying the discount rate used in measuring pension obligations for accounting purposes, and whether additional disclosures regarding the purpose of the accounting valuation compared to a funding valuation may be helpful to users of government financial statements.

Appendix A – Pension Plan Governing Arrangements

OTPP

- The *Teachers' Pension Act*, R.S.O. 1990, c.T.1 ([Link to the Teachers' Pension Act](#));
- The *Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8 and the regulations thereunder ([Link to the Pension Benefits Act](#));
- The plan text for OTPP;
- An agreement between Her Majesty the Queen in right of the Province of Ontario represented by the Minister of Education and Training and The Ontario Teachers' Federation represented by its Executive, dated July 15, 1991, as amended (The Partners' Agreement);
- A Funding Management Policy, attached as Appendix A to the Partners' Agreement (FMP).

OPSEU

- The Ontario Public Service Employees' Union Pension Act, 1994 S.O. 1994, c 17, s.143 Sched ([Link to the Ontario Public Service Employees' Union Pension Act](#));
- The *Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8 and the regulations thereunder ([Link to the Pension Benefits Act](#));
- The sponsorship agreement between Her Majesty the Queen in right of the Province of Ontario represented by the Chair of the Management Board of Cabinet and the Ontario Public Service Employees' Union, dated April 18, 1994, as amended (The Sponsorship Agreement);
- The Agreement and Declaration of Trust of OPSEU Pension Plan Trust Fund, dated October 25, 1994, as amended (The Trust Agreement);
- The plan text for OPSEUPP;
- OPTrust Funding policy.

Appendix B - Accounting references

Canadian Public Sector Accounting Standards - from the CPA Canada Public Sector Accounting Handbook²

PS 1000, Financial Statement Concepts

PS 1000.13 Context of government financial statements

.13 Nevertheless, financial statements are a central feature of government financial reporting. They serve as a means by which a government provides an accounting of its administration of public financial affairs and resources. These financial statements are a principal means of communicating financial information to those not involved in the government's financial administration and present aggregated information capable of integration with other financial statements, schedules and reports provided by the government. Because of this key role, the objectives of government financial statements (see FINANCIAL STATEMENT OBJECTIVES, Section PS 1100) are a significant factor in the selection of accounting policies used in government financial reporting and in the determination of information required from the accounting system.

PS 1000.14-.18 Users and user information needs

- .14 Government financial statements serve the interests of a variety of users: the public, legislators, councillors, investors, analysts and other governments.
- .15 Legislatures, councils and governments are accountable to the public, who provide the revenues and resources necessary for government operations, who receive government services and who are the beneficial owners of the public money and property for which legislatures, councils and governments are responsible. The public is comprised of groups with a variety of interests and views.
- .16 As elected representatives of the public, legislators and councillors are primary users of government financial statements. They grant authority to the government to administer public resources and financial affairs, and hold the government accountable for its financial administration.
- .17 Investors in government securities and enterprises provide financial resources. Government has an interest in providing information useful to them in evaluating its ability to finance its activities and to meet its liabilities and contractual obligations. Economic and financial analysts serve legislators and councillors, investors and other interested parties. They use financial statements and other information to analyze and evaluate financial issues.

² All extracts from the CPA Canada Public Sector Accounting Handbook used within this report are copyright © CPA Canada 2017.

- .18 Users are interested in the state of a government's finances, its financial viability both in the short and long term, its revenues and financing sources, the allocation and use of its economic resources, the nature and extent of its economic activities and the quality of its financial management. In particular, government financial statements need to report the information required by users to help them make assessments and judgments concerning government financial operations and management.

PS 1000.21 Financial statement objectives

- .21 The information needed to aid understanding and assessments of government financial operations and to promote accountability extends beyond reporting surpluses and deficits. A government's financial statements must provide information that describes liabilities and financial assets, its non-financial assets that are available for use in providing future services, the cost of using its economic resources in the delivery of services, as well as information about investing and financing activities and potential assets and liabilities. Further, this information needs to highlight measures (for example, net debt and net economic resources) that help users assess whether the government's financial position has improved or deteriorated and explain the changes in financial position. The information reported in financial statements must also reflect the full nature and extent of the government's resources, obligations and financial affairs. The objectives of government financial statements are outlined in FINANCIAL STATEMENT OBJECTIVES, Section PS 1100, and are consistent with the financial statement concepts of this Section.

PS 1000.23 -.31 Qualitative characteristics

- .23 The function of financial statements is the communication of information to users. To fulfill this function effectively, the information must be relevant and reliable, and communicated in a manner that best facilitates its use.
- .24 Financial statements should communicate information that is relevant to the needs of those for whom the statements are prepared, reliable, comparable, understandable and clearly presented in a manner that maximizes its usefulness.
- .25 Financial statements provide evidence of accountability and report information required by users to help them make assessments and judgments concerning government financial operations and management. To adequately serve these needs in a manner that maximizes its usefulness, information in financial statements must possess certain basic qualities. These qualities are essential to the utility of government financial statements. The information required to meet the objectives of government financial statements needs to embody these essential characteristics.

Relevance

- .26 For the information provided in financial statements to be useful, it must be relevant to the decisions made by users and for assessing accountability. Information is relevant by its nature when it can influence the decisions of users by helping them evaluate the financial

impact or potential financial impact of past, present or future transactions and events or confirm, or correct, previous evaluations. For the information in government financial statements to be relevant to the needs of users, it must also be of a nature, and presented in a manner, that helps users assess the accountability of the government for its administration of public resources and financial affairs.

.27 Financial statements are not intended to provide all of the information necessary to users for decision making or for assessing government accountability. Nevertheless, they provide a fundamental component of the information needed for such purposes.

.28 Relevance is achieved through information that has predictive, feedback and accountability value, and is timely.

(a) **Predictive value and feedback value**

Information that helps users to predict a government's future financial results and cash flows has predictive value. Although the data provided in financial statements will not normally be a prediction in itself, it may be useful in making predictions. The predictive value of the statement of operations, for example, is enhanced if abnormal items are separately disclosed. Information that confirms or corrects previous predictions has feedback value. Information often has both predictive value and feedback value.

(b) **Accountability value**

Information that helps users assess a government's stewardship of the resources entrusted to it, including how resources have been applied and consumed in providing services, has accountability value. Information in government financial statements must be presented in a manner that assists in discharging this accountability. To provide accountability value, financial statements should reflect the nature and dimensions of financial position and performance that are characteristic of and appropriate to the unique nature of government. Accountability value is enhanced when financial statements identify the financial objectives and targets normally established by formal process and measure actual achievements against those financial objectives and targets. The accountability value of the information in the financial statements is also enhanced when the financial and non-financial performance information disclosed elsewhere in the Public Accounts, annual report or other report of the government can be related to the information in financial statements.

(c) **Timeliness**

Information should be timely. Financial statements issued long after the end of the fiscal period are of historical interest only. For information to be useful for decision making and accountability, the decision maker or stakeholder must receive it before it loses its capacity to influence decisions. The usefulness of information for decision making and assessing accountability declines as time elapses.

Reliability

.29 Information should be reliable. Inaccurate, inappropriate or incomplete information, or information that is biased or does not faithfully represent what it purports to represent, will inhibit rather than enhance understanding, evaluation and decision making by users and

adversely affect the accountability provided by the financial statements to stakeholders. Reliable information has the following characteristics.

(a) **Representational faithfulness**

Representational faithfulness is achieved when transactions and events affecting the entity are presented in financial statements in a manner that is in agreement with the actual underlying transactions and events. Thus, transactions and events are accounted for and presented in a manner that conveys their substance rather than necessarily their legal or other form. The substance of transactions and events may not always be consistent with that apparent from their legal or other form. To determine the substance of a transaction or event, it may be necessary to consider a group of related knowledgeable and independent observers would concur that it is in agreement with the actual underlying transaction or event with a reasonable degree of precision.

(b) **Completeness**

Information is complete when none of the data necessary to achieve representational faithfulness is lacking. Completeness of disclosure means providing sufficient information about transactions, circumstances or events of such size, nature or incidence that their disclosure is necessary to understand the government's finances. In assessing the degree of completeness of the information provided in financial statements, the benefit / cost constraint in paragraph PS 1000.22 and the qualitative characteristics trade-off described in paragraph PS 1000.32 would be considered. Reliability implies completeness of information, at least within the bounds of what is material and feasible, considering the cost. An omission can rob information of its claim to neutrality if the omission is material and is intended to induce or inhibit some particular mode of behaviour.

(c) **Neutrality**

Information is neutral when it is free from bias that would lead users towards making decisions that are influenced by the way the information is measured or presented. Bias in measurement occurs when a measure tends to consistently overstate or understate the items being measured. In the selection of accounting principles, bias may occur when the selection is made with the interests of particular users or with particular economic or political objectives in mind. Financial statements that do not include everything necessary for faithful representation of transactions and events affecting the entity would be incomplete and, therefore, potentially biased.

Neutrality does not mean "without purpose", nor does it mean that accounting should be without influence on human behaviour. Accounting information cannot avoid affecting behaviour, nor should it. It is, above all, the predetermination of a desired result, and the consequential selection of information to induce that result, that negates neutrality in accounting. To be neutral, accounting information must report economic activity as faithfully as possible, without colouring the image it communicates for the purpose of influencing behaviour in some particular direction.

(d) **Conservatism**

The application of conservatism in making judgments under conditions of uncertainty affects the neutrality of financial statements in an acceptable manner. When uncertainty

exists, estimates of a conservative nature attempt to ensure that assets, revenues and gains are not overstated and, conversely, that liabilities, expenses and losses are not understated. Conservatism does not, however, encompass the deliberate understatement of assets and revenues or the deliberate overstatement of liabilities and expenses.

(e) **Verifiability**

The financial statement representation of a transaction or event is verifiable if knowledgeable and independent observers would concur that it is in agreement with the actual underlying transaction or event with a reasonable degree of precision. Verifiability focuses on the correct application of a basis of measurement rather than its appropriateness.

Comparability

- .30 Comparability is a characteristic of the relationship between two pieces of information rather than of a particular piece of information by itself. It enables users to identify similarities in and differences between the information provided by two sets of financial statements. Uniformity in application of principles is important when comparing the financial statements of two different entities. Consistency in application is important when comparing the financial statements of the same entity over two periods or at two different points in time. Consistency helps prevent misconceptions that might result from the application of different accounting policies in different periods. When a change in accounting policy is deemed to be appropriate, disclosure of the effects of the change is necessary to maintain comparability.

Understandability and clear presentation

- .31 Information should be understandable and clearly presented. Excessive detail, vague or overly technical descriptions, and complex presentation formats result in confusion and misinterpretation. Users need information presented clearly and simply. For the information provided in financial statements to be useful, it must be capable of being understood by users. Users are assumed to have a reasonable understanding of economic activities and accounting, together with a willingness to study the information with reasonable diligence.

PS 1000.35-38 Definition of an asset [currently effective, prior to adoption of PS 3210, Assets]

- .35 **Assets** are economic resources controlled by a government as a result of past transactions or events and from which future economic benefits are expected to be obtained.
- .36 Assets have three essential characteristics:
- (a) they embody a future benefit that involves a capacity, singly or in combination with other assets, to provide future net cash flows, or to provide goods and services;
 - (b) the government can control access to the benefit; and

- (c) the transaction or event giving rise to the government's control of the benefit has already occurred.
- .37 An item is not an asset of a government if it lacks one or more of the essential characteristics listed in the preceding paragraph. Thus, for example, an item does not qualify as an asset of a government if the item involves:
- (a) no future economic benefit;
 - (b) future economic benefit, but the government cannot obtain it; or
 - (c) future economic benefit that the government may obtain, but the events or circumstances that give the government control of the benefit have not yet occurred.
- .38 For an asset to be a government's asset, that government must control the future economic benefit associated with the asset to the extent that it can benefit directly from the asset and generally can deny or regulate access to that benefit by others. For example, the direct benefits of education and health care programs accrue to and are controlled by the individuals who are educated or treated and healed. Therefore, the costs of such programs, which are often called "investments", are excluded from being assets of the government.

PS 1000.52-.56 Recognition

- .52 Recognition is the process of including an item in the financial statements of an entity. Recognition consists of the addition of the amount involved into item totals on a financial statement together with a narrative description of the item (for example, receivables, user fees, grants) in a statement. Similar items may be grouped together in the financial statements for the purpose of presentation.
- .53 Recognition means inclusion of an item within one or more individual statements and does not mean disclosure in the notes to the financial statements. Notes either provide further details about items recognized in the financial statements, or provide information about items that do not meet the criteria for recognition and thus are not recognized in the financial statements.
- .54 The recognition criteria below provide general guidance on when an item is recognized in the financial statements. Whether a particular item is recognized or not will require the application of professional judgment in considering whether the specific circumstances meet the recognition criteria.
- .55 The recognition criteria are as follows:
- (a) the item has an appropriate basis of measurement, and a reasonable estimate can be made of the amount involved; and
 - (b) for an item that involves obtaining or giving up future economic benefits, it is expected that such benefits will be obtained or given up.

- .56 It is possible that an item will meet the definition of an element but still not be recognized in the financial statements because it is not expected that future economic benefits will be obtained or given up or because a reasonable estimate cannot be made of the amount involved. It may be appropriate to provide information about items that do not meet the recognition criteria in notes to the financial statements. "Expected" is used with its usual general meaning and refers to that which can reasonably be anticipated, contemplated or believed on the basis of available evidence or logic but is neither certain nor proved. The use of the word in the recognition criteria is intended to acknowledge that economic activities occur in an environment characterized by uncertainty. It is not intended to accommodate the recognition of items that do not meet the definition of one of the elements of financial statements. By implication, recognition would, therefore, not be appropriate without the occurrence of a past transaction or economic event that gives rise to an asset, liability, revenue or expense as defined in this Section.

PS 1100, Financial Statement Objectives

PS 1100.19-.32, Reporting financial position [currently effective, prior to adoption of PS 3210, Assets]

- .19 Financial statement information is used to gain an understanding of, and assess the state of, a government's finances at a point in time. Such information facilitates assessments of the government's financial viability, future tax and revenue requirements, and ability to maintain and expand the level and quality of its services.

.20 Objective 2

Financial statements should present information to describe the government's financial position at the end of the accounting period. Such information should be useful in evaluating:

- (a) the government's ability to finance its activities and to meet its liabilities and contractual obligations; and
- (b) the government's ability to provide future services.

- .21 Governments provide public services and redistribute wealth for a variety of social and economic purposes. To meet those objectives, governments need information about the cost of services and the affordability of services. An understanding of the extent of the financial "lien" the government has on its ability to provide future services as a result of past transactions and events is essential information. Governments also need to have an appreciation of the magnitude of the total economic resources they have on hand to deliver services. A government's net financial resources / net debt position, assessed in combination with the non-financial resources position of the government, provides a measure of the net recognized economic resources available to the government at the financial statement date to provide services in the future.

- .22 **Economic resources** are scarce means that are useful for carrying out economic activities, such as consumption, production and exchange. Financial and non-financial resources comprise the economic resources of a government.
- .23 **Financial resources** include cash, claims to cash, investments and any other resources of the government that are not for consumption in the normal course of operations and are expected to contribute to net cash inflows (such as inventories for resale). A government's financial assets, as defined in FINANCIAL STATEMENT CONCEPTS, Section PS 1000, comprise the financial resources of a government.
- .24 **Non-financial resources** include all items of a fixed or permanent nature (such as tangible capital property), claims to goods and services (such as prepaid items) and consumable goods (such as inventories of supplies). Non-financial resources also include intangibles, Crown lands and natural resources.
- .25 Certain non-financial resources are, however, not given accounting recognition as assets in government financial statements. For example, all government intangibles, and all natural resources and Crown lands that have not been purchased by the government, are not given accounting recognition in government financial statements. A government's non-financial assets, as defined in FINANCIAL STATEMENT CONCEPTS, Section PS 1000, comprise the recognized non-financial resources of a government.
- .26 Because the non-financial resources of government are different in nature from those held by a business, however, the financial position of a government has two dimensions:
- (a) the net financial resources or net debt of a government; and
 - (b) the recognized non-financial resources of the government, which represent unexpired service potential available to be consumed by the government in the future.
- .27 The term "net debt" is used to describe the first indicator of a government's financial position in this Section. The net assets of a government represent the net economic resources recognizable by the government. The two dimensions of the government's financial position are combined to calculate this second indicator of a government's financial position, called its accumulated surplus or deficit.
- .28 Net debt is measured as the difference between a government's liabilities and financial assets. This difference bears directly on the government's future revenue requirements and on its ability to finance its activities and meet its liabilities and contractual obligations. Net debt provides a measure of the future revenues required to pay for past transactions and events. The extent of a government's net debt and the financial ability of the government to service that debt is an important test of the sustainability of that government. When a government's financial assets exceed its liabilities, this indicator of a government's financial position would be called "net financial assets" and it would provide a measure of the net financial assets on hand that can provide financial resources to finance future operations.
- .29 A government's net debt is an important indicator of a government's financial position, highlighting the financial affordability of future government service provision. A net debt

position represents a "lien" on the ability of the government to apply financial resources and future revenues to provide services. Non-financial assets are added to net debt to calculate the other indicator of a government's financial position — its accumulated surplus or deficit. Non-financial assets are "prepaid service potential". Reporting a government's recognized non-financial resources as part of its financial position provides information necessary for a more complete understanding of a government's debt position, financial position and future operating requirements.

- .30 The nature of the majority of government non-financial assets is different from the nature of those held by a business. Capital assets are held by a business in order to generate future net cash inflows to provide a return to investors, as well as to finance operations, expansion and debt retirement. If the net realizable value of an asset of a business is greater than the present value of its expected future net cash inflows to the business, it would normally be sold. In contrast, for government, like not-for-profit organizations, recognition and valuation of capital assets are based on their service potential; for the most part, such assets do not generate future net cash inflows. In addition, they do not normally provide resources to discharge the liabilities of the government, unless they are sold and thus converted back into financial assets.
- .31 The tangible capital assets and other non-financial assets of a government form part of its financial position because they provide resources that the government can employ in the future to accomplish its objectives. The government can use these assets to provide services. The services that the government can provide as a result of owning a capital asset are the future benefits embodied by the asset. Including such assets in the government's financial position provides a more complete picture of the economic resources available to and utilized by the government.
- .32 A key distinction between the financial and non-financial assets of a government is the degree of choice in application associated with them. Financial assets can be used to discharge liabilities or provide services, while non-financial assets can normally be used only for service provision. Given that many users are more familiar with the nature of the elements reported in the financial statements of profit-oriented enterprises, it is crucial that the financial statements identify this fundamental characteristic of government non-financial assets.

PS 1150, Generally Accepted Accounting Principles

PS 1150.04-.12 Sources of GAAP

- .04 A public sector reporting entity should apply every primary source of GAAP that deals with the accounting and reporting in financial statements of transactions or events encountered by the public sector reporting entity.
- .05 When the primary sources of GAAP do not deal with the accounting and reporting in financial statements of transactions or events encountered by the public sector reporting entity, or additional guidance is needed to apply a primary source to specific

circumstances, the selection of an appropriate accounting policy requires the exercise of professional judgment. In these circumstances, a public sector reporting entity should adopt accounting policies and disclosures that are consistent with:

- (a) the primary sources of GAAP; and
 - (b) the application of the concepts described in FINANCIAL STATEMENT CONCEPTS, Section PS 1000.
- .06 The primary sources of GAAP provide the financial statement accounting and reporting requirements, as well as explanations and guidance for most transactions and events encountered by a public sector reporting entity. Management is required to be knowledgeable about the primary sources of GAAP. As well, management is required to be aware of changes to the primary sources, because what constitutes GAAP at a particular time changes and adapts to reflect economic and social conditions.
- .07 No rule of general application can be phrased to suit all circumstances or combinations of circumstances that may arise. As a result, matters may arise that are not specifically addressed in the primary sources of GAAP. It is necessary to refer to other sources when the primary sources do not deal with the accounting and reporting in financial statements of transactions or events that a public sector reporting entity encounters, or when additional guidance is needed to apply a primary source to specific circumstances.
- .08 A public sector reporting entity consults sources other than primary sources of GAAP to assist in selecting accounting policies and disclosures only when these sources comply with paragraph PS 1150.05. The public sector reporting entity evaluates sources in selecting the appropriate accounting policies and disclosures based on all of the following criteria:
- (a) The specificity of the source — A source that deals with the specific circumstances is likely to be more relevant than one from which the public sector reporting entity must analogize.
 - (b) The authority of the issuer or author — A source issued by an accounting standard setter in its own jurisdiction is likely to be more relevant than a source issued by others in the same jurisdiction.
 - (c) The continued relevance of the source — The passage of time may diminish the relevance of certain sources.
 - (d) The development process for the source — A source developed after extensive consultation and debate is likely to be more relevant than a source developed without such discipline.
- .09 The selection of appropriate accounting policies and disclosures requires the exercise of professional judgment. In exercising professional judgment, a public sector reporting entity takes into account the primary sources of GAAP, as well as the concepts described in paragraph PS 1150.05(b). The public sector reporting entity would not analogize to a primary source of GAAP if the source used states that it applies only to the particular circumstances described therein.

- .10 A public sector reporting entity considers all sources of GAAP that it consults in the context of the concepts described in paragraph PS 1150.05(b), which describes the concepts underlying the development and use of accounting principles in financial statements. A public sector reporting entity adopts accounting policies that are consistent with these concepts. The Public Sector Accounting Board (the Board) considers a source to be consistent with the concepts in paragraph PS 1150.05(b) when the guidance in that source is compatible with the qualitative characteristics of financial information, the elements of financial statements, and the recognition and measurement criteria in paragraph PS 1150.05(b).
- .11 In selecting appropriate accounting policies and disclosures, interpretations of a source do not constitute evidence that the criteria in paragraph PS 1150.05 have been met if it is likely that most parties, exercising professional judgment, would reject them as not resulting in a fair presentation in accordance with GAAP.
- .12 When the concepts described in paragraph PS 1150.05(b) conflict with a primary source of GAAP, the requirements of the primary source of GAAP prevail. The Board is guided by the concepts described in paragraph PS 1150.05(b) in the development of future pronouncements and in its review of existing pronouncements. Therefore, the number of cases of conflicts between the concepts described in paragraph PS 1150.05(b) and primary sources of GAAP will diminish over time.

PS 1150.14 Primary sources of GAAP

- .14 In CPA Canada PSA Handbook Sections, italicized and non-italicized paragraphs have equal authority. Italicized paragraphs generally state the main principles, while non-italicized paragraphs generally explain the principles or their application to a particular situation. In addition, non-italicized paragraphs may include guidance for practices that are encouraged or desirable, but not required. To be in accordance with GAAP, a public sector reporting entity needs to comply with the non-italicized paragraphs as well as the principles. When there appear to be different ways of interpreting the non-italicized paragraphs, the public sector reporting entity selects the treatment that is most consistent with the principles.

PS 1150.18-.20 Other sources

- .18 Paragraphs PS 1150.19-.24 identify some of the other sources that a public sector reporting entity might consult to assist in selecting accounting policies and disclosures that comply with paragraph PS 1150.05.
- .19 Pronouncements issued by other bodies authorized to issue accounting standards may be useful sources to consult. For example, accounting pronouncements published with the authority of the Canadian Accounting Standards Board (AcSB), International Accounting Standards Board (IASB), US Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB), US Governmental Accounting Standards Board (GASB), or International Public Sector

Accounting Standards Board (IPSASB) are often important sources to consult on matters not covered by primary sources of GAAP or for assistance in applying a primary source of GAAP to specific circumstances.

- .20 When a public sector reporting entity chooses to consult a source described in paragraph PS 1150.19, it applies professional judgment and evaluates the source in the context of the relative manner in which the standard setter requires its pronouncements to be applied, as well as in the context of the related pronouncement. When an accounting standard setter does not have a conceptual framework that is similar to the concepts referred to in paragraph PS 1150.05(b), the public sector reporting entity needs to ensure that the selected source is consistent with those concepts.

PS 3060, Government Partnerships

PS 3060.06 Definitions

- .06 The following definitions have been adopted for the purposes of this Section:

A government partnership is not a government organization but is a contractual arrangement² between the government and a party or parties outside of the government reporting entity³ that has all of the following characteristics:

- (a) the partners co-operate toward achieving significant clearly defined common goals;
- (b) the partners make a financial investment in the government partnership;
- (c) the partners share control of decisions related to the financial and operating policies of the government partnership on an ongoing basis; and
- (d) the partners share, on an equitable basis, the significant risks and benefits associated with the operations of the government partnership.

The contractual arrangement establishes that the parties have shared control over the government partnership, regardless of the difference in their ownership interest. Nevertheless, overall, there must be an equitable relationship between the financial investment of the government in the government partnership, the extent of control it is able to exercise over the activities of the government partnership, and the risks and benefits that accrue to the government from the government partnership. Government partnerships may be structured as operations under shared control, assets under shared control or organizations under shared control.

Footnote 2 – A chart showing the various types of government contractual arrangements, including government partnerships, is included as Appendix A [of PS 3060. Chart not included in this report]

Footnote 3 - In arrangements where government employees jointly manage an employee benefit program (e.g., a pension plan) with the government, the employees are not considered to be parties outside of the financial reporting entity for the purposes of applying the definition of a government partnership.

PS 3060.11-22 – Elements that define a government partnership

Contractual arrangement

- .11 A distinctive characteristic common to all government partnerships is that two or more partners are bound by a contractual arrangement which establishes that the partners have shared control over the government partnership. This characteristic of shared control distinguishes a government's interest in a government partnership from investments in other activities in which the government may exercise control (see GOVERNMENT REPORTING ENTITY, Section PS 1300, BASIC PRINCIPLES OF CONSOLIDATION, Section PS 2500, ADDITIONAL AREAS OF CONSOLIDATION, Section PS 2510, and PORTFOLIO INVESTMENTS, Section PS 3041).
- .12 Activities conducted with no formal contractual arrangement, but which meet the definition of a government partnership set out in paragraph PS 3060.06, are in substance government partnerships for the purposes of this Section.
- .13 The contractual arrangement establishes shared control over the government partnership. Such a requirement ensures that no single partner is in a position to control the activities of the government partnership unilaterally. The arrangement identifies those decisions in areas essential to the goals of the government partnership that require the consent of all the partners and those decisions which may require the consent of a specified majority of partners.
- .14 The contractual arrangement may be evidenced in a number of ways, for example, by a contract between the partners or minutes of discussions between the partners. In some cases, the arrangement is incorporated in the enabling legislation, articles or other by-laws of the government partnership. Whatever its form, the contractual arrangement is usually in writing and deals with such matters as:
 - (a) the activity, duration and reporting obligations of the government partnership;
 - (b) the appointment of the board of directors or equivalent governing body of the government partnership and the voting rights of the partners;
 - (c) the financial investments by the partners; and
 - (d) the sharing by the partners of the output, revenues, expenses or surpluses or deficits of the government partnership.
- .15 In some cases, the contractual arrangement may designate a partner, or an outside party or parties, as the manager or operator of the government partnership. The manager does not control the government partnership, nor does the manager exercise shared control with the partners solely by virtue of his or her management role. Rather, the manager acts within the financial and operating policies that the partners have prescribed.
- .16 A government may incorporate regulations in any contractual arrangement it enters into (e.g., level of service, level of maintenance of an asset that may be returned to it at the end of a set term). Governments regulate a variety of activities with which they have no ongoing operational involvement. As such, regulations in and of themselves do not constitute shared control.

Significant clearly defined common goals

- .17 Common goals are those that all partners share. For example, a number of communities may join together to build and operate a landfill site or a recreational facility. The significant common goals of the communities involve service provision and sharing the costs and revenues associated with the operations of the facility, and so, the arrangement would qualify as a government partnership.
- .18 On the other hand, a community may hire an individual or organization to operate a recreational facility for a fee. The significant goals of the government are to provide a service and cost savings, while the significant goal of the management organization is to earn revenues from the contract to manage the facility. While the significant goals of each party are mutually beneficial, they are not common to both parties to the contract, and so, the arrangement does not qualify as a government partnership.

Financial investment

- .19 A financial investment may be in the form of assets and/or assuming responsibility for ongoing operating costs. The investment of financial assets and tangible capital assets in the government partnership would be accounted for in accordance with paragraphs PS 3060.41-.54. The value assigned to the responsibility for ongoing operating costs would be that determined in the contractual arrangement for the government partnership.

Shared control

- .20 Shared control of a government partnership means that the partners make decisions related to the financial and operating activities of the government partnership on an ongoing basis based on the terms of the contractual arrangement; none of the partners is in a position to exercise unilateral control over the government partnership. When there is shared control, partners have an active ongoing interest or relationship in the arrangement other than as passive investors or as parties to a purchase / sale transaction. Shared control would exist, for example, when a joint board is established to oversee the provision of police or fire protection services for a number of local governments.

Shared risks and benefits

- .21 In a government partnership, each partner is exposed to a share of the combined risks and shares in the benefits related to the common goals of the government partnership. In a government partnership, there must be an equitable sharing among the partners of the significant risks and benefits. For example, the government partners may operate a landfill site to provide a service to their constituents on a shared cost basis. The partners would generally share the operating and environmental risks, as well as the revenues associated with operating the landfill site.
- .22 Risks and benefits would not be considered to be equitably shared in an arrangement where the government retains the full risk of owning an asset while allowing another party to receive the benefit of earning revenue from user fees derived from that asset. Risks and benefits would not be equitably shared when, for example, a government owned a highway that it allowed a private sector organization to operate and earn revenues from, based on the agreement and any necessary legislation.

PS 3060.29-.35 - Accounting for the government's interest

Government partnerships other than government business partnerships

- .29 Government financial statements should recognize the government's interest in government partnerships, except for government business partnerships, using the proportionate consolidation method.
- .30 Governments may enter into government partnerships that are similar to governmental units 5 except for the extent of government control — the government shares control of the government partnership with its partners, while it controls the governmental unit. Governmental units are government organizations that carry out government activities that are integral to a government's operations in directly performing its executive function and are consolidated in the government's financial statements under GOVERNMENT REPORTING ENTITY, Section PS 1300. Government partnerships that carry out similar activities to governmental units would be accounted for using proportionate consolidation.
- .31 Proportionate consolidation of such government partnerships provides financial statement users with the same sort of information about the financial position and results of operations of the government as would be available if the government managed the resources and operations through a governmental unit. Proportionate consolidation also reflects the level of activities (e.g., costs and revenues) on the government's statement of operations, the financial resources available, and the risks to which the government is exposed for such activities.

Government business partnerships

- .32 Government business partnerships should be accounted for by the modified equity method applied using the government's share of the government business partnership.
- .33 Governments may enter into government business partnerships that are similar to government business enterprises ⁶ except for the extent of government control. Such government partnerships may also carry out similar activities to government business enterprises. A government business partnership differs from other government partnerships in its relationship to the government, and its objectives and operations. A government business partnership represents a financial asset of the government and given its autonomy, business-oriented objectives, and financial self-sufficiency, ⁷ equity accounting is appropriate. Consistent with GOVERNMENT REPORTING ENTITY, Section PS 1300, for government business enterprises, the modified equity method is the most suitable form of equity accounting for government business partnerships.
- .34 Accounting for government business partnerships by the modified equity method avoids commingling the budget and actual results of government business partnerships on a line-by-line basis with those of government activities having different objectives. It also avoids including the government's share of the gross debt of government business partnerships with the gross debt of other government organizations, as the government business partnerships are expected to repay that debt from their own revenues.

- .35 The modified equity method supplemented with disclosure of condensed financial information gives financial statement users an informative accounting of the full nature and extent of the financial affairs and resources of those government business partnerships. It provides a measure of the impact that government business partnerships may have on a government's ability to discharge its liabilities or to provide financial resources for future operations.

PS 3210, Assets [effective for annual periods beginning on or after April 1, 2017, early application permitted]

PS 3210.03-.05 Assets

- .03 **Assets** are economic resources controlled by a public sector entity as a result of past transactions or events and from which future economic benefits are expected to be obtained.
- .04 Assets have three essential characteristics:
- (a) They embody future economic benefits that involve a capacity, singly or in combination with other assets, to provide goods and services, to provide future cash inflows, or to reduce cash outflows.
 - (b) The public sector entity can control the economic resource and access to the future economic benefits.
 - (c) The transaction or event giving rise to the public sector entity's control has already occurred.
- .05 Economic resources are not assets unless they meet the three characteristics of assets.

PS 3210.06-.10 Economic resources

- .06 Economic resources embody value because they enable an entity to meet its objectives, such as the provision of public goods and services, redistribution of wealth, generation of cash inflows or reduction of cash outflows.
- .07 To embody value as an economic resource, there must also be some restriction on its availability. For example, the air we breathe generally cannot be an economic resource unless access to it is restricted.
- .08 Economic resources can arise from, but are not limited to, the following:
- (a) contracts or agreements (for example, accounts receivable and leases);
 - (b) another government's legislation (for example, transfers receivable);
 - (c) government's own legislation (for example, taxes, fines and penalties);
 - (d) voluntary contributions (for example, donations); or

- (e) construction and development (for example, roads).
- .09 Economic resources can be:
 - (a) financial in nature (for example, cash, accounts receivable and investments); or
 - (b) non-financial in nature (for example, tangible capital property, prepaid items and inventories of supplies).
- .10 Without an economic resource, future economic benefits cannot be obtained. For example, a fire truck (the economic resource) needs to exist before it can provide fire suppression services (the future economic benefits).

PS 3210.11-.15 Future economic benefits

- .11 The essence of assets are their future economic benefits. Assets embody future economic benefits that allow public sector entities to achieve their objectives. The future economic benefits embodied in assets involve a capacity, singly or in combination with other assets, to provide goods and services, to provide future cash inflows or to reduce cash outflows.
- .12 Often the public is the beneficiary of the goods and services provided by a public sector entity. For example, assets such as fire trucks are used to provide fire suppression services to the public. Hospital buildings and medical equipment are used to provide health care services. Parks, schools and libraries provide recreational, educational and research opportunities to the public. Water treatment plants provide goods, such as potable water. Such assets benefit public sector entities as they assist in achieving the entity's primary objective of providing public goods and services. This benefit is different from the benefit that the public receives.
- .13 The future economic benefits embodied in an asset may also be in the form of generating future cash inflows. Cash inflows benefit the public sector entity because cash can be used to purchase or to provide goods and services, redistribute wealth or settle liabilities. Benefits in the form of cash inflows relate to resources, such as loans receivable, inventory for resale and portfolio investments. Also, some public sector resources generate cash inflows because they have user fees associated with them.
- .14 The future economic benefits may also take the form of a capacity to reduce cash outflows. For example, this may be the case when betterment of a tangible capital asset reduces the cost of providing goods and services.
- .15 There is a close association between incurring a cost and the generation of an asset. However, not all costs result in a future economic benefit. For example, costs incurred to maintain the current service capacity of an asset do not provide a future economic benefit. Also, a public sector entity may obtain an asset without incurring costs. For example, items that have been donated to the public sector entity may provide that entity with future economic benefits and, hence, satisfy the definition of assets.

PS 3210.16-.21 Control

- .16 A public sector entity controls the economic resource and access to the future economic benefits when it:
 - (a) can benefit from the economic resource through its capacity to provide goods and services, to provide future cash inflows or to reduce cash outflows;
 - (b) can deny or regulate access to those benefits by others; and
 - (c) is exposed to the risks associated with the economic resource.
- .17 An entity that controls an economic resource has the ability to benefit from the economic resource. For example, a recipient of a transfer benefits from the transfer as it can use the transfer to provide goods or services.
- .18 An entity that controls an economic resource has the ability to deny or regulate access to the future economic benefits associated with the economic resource by others. For example, an entity controlling a bus has the ability to deny or regulate access to the related transportation services.
- .19 An entity that controls an economic resource is exposed to the risks associated with the economic resource. For example, the entity may hold an investment, the value of which may decline and result in a loss.
- .20 Some economic resources are subject to certain external restrictions that specify the purpose(s) for which resources are to be used. For example, there may be external restrictions imposed on the public sector entity's own assets, as is the case with some sinking fund investments. Such restrictions on the use of an economic resource do not negate the public sector entity's control of the economic resource.
- .21 Although control may be seen as applying to an asset as a whole, the concept can also be applied to individual rights related to the asset. For example, a single leased asset embodies different economic benefits. It may give the lessee the right to use the property and the lessor the right to receive rents and any residual value. Thus, both parties may have assets corresponding to their respective rights.

PS 3320, Contingent Assets [effective for annual periods beginning on or after April 1, 2017, early application permitted]

PS 3320.03 Definition

- .03 Contingent assets are possible assets arising from existing conditions or situations involving uncertainty. That uncertainty will ultimately be resolved when one or more future events not wholly within the public sector entity's control occurs or fails to occur. Resolution of the uncertainty will confirm the existence or non-existence of an asset.

PS 3320.04 - .07 Characteristics of contingent assets

- .04 Contingent assets are distinct from assets because they are characterized by the uncertainty related to the existence of an asset at the financial statement date.
- .05 Contingent assets usually arise from unplanned or unexpected events that lead to an existing condition or situation the outcome of which is uncertain. The outcome or resolution of the condition or situation after the financial statement date will confirm whether an asset exists.
- .06 Contingent assets have two basic characteristics:
 - (a) An existing condition or situation that is unresolved at the financial statement date.
 - (b) An expected future event that will resolve the uncertainty as to whether an asset exists.
- .07 The mere fact that an estimate of an amount is involved (measurement uncertainty) does not, in and of itself, constitute the type of uncertainty that characterizes a contingent asset. For example, even though there may be measurement uncertainty related to income tax receivable, there is nothing uncertain about the fact that this asset exists. Any uncertainty is related solely to the amount thereof.

Existing condition or situation

- .08 For a contingent asset to be present, there usually is an unplanned or unexpected event leading to an existing condition or situation where the evidence indicates that a public sector entity may have an asset. For example, a public sector entity may have incurred an unexpected loss and there is sufficient evidence for potential recovery. The potential for recovery constitutes the existing condition or situation giving rise to a possible asset. It is a possible asset because of the uncertainty around recovery and it is only a future event that will confirm whether an asset exists.
- .09 Passing legislation that has retroactive application after the financial statement date cannot create an existing condition or situation at the financial statement date. Further, elected or public sector entity officials may announce public sector entity intentions in a period following the financial statement date but before the completion of the financial statements. If a condition or situation did not exist at the date of the financial statements, there is no contingent asset. However, there may be a subsequent event.

Confirming future event

- .10 For a contingent asset to exist, there must also be an expected confirming future event that will resolve the uncertainty. The expected confirming future event provides additional information as to whether a public sector entity had an asset at the financial statement date. The confirming future event does not create an asset – it only proves or disproves its existence at the financial statement date.
- .11 The future confirming event cannot be wholly within the control of the public sector entity. For example, when a public sector entity is involved in a lawsuit, the future confirming event (the resolution of the lawsuit) is not within the control of that public sector entity.

PS 3250, Retirement Benefits

PS 3250.17 Components of the retirement benefit liability

.017 The components of the retirement benefit liability are:

- (a) accrued benefit obligation including the effects of plan amendments, settlements and curtailments;
- (b) plan assets, if any; and
- (c) unamortized actuarial gains and losses.

PS 3250.50-.59 Limit on the carrying amount of an accrued benefit asset

.050 An accrued benefit asset should be presented on a government's statement of financial position net of any valuation allowance. When a defined benefit plan gives rise to an accrued benefit asset, a government should recognize a valuation allowance for any excess of the adjusted benefit asset over the expected future benefit. A change in valuation allowance should be recognized in the statement of operations for the period in which the change occurs.

.051 A government with a defined benefit plan may have an accrued benefit asset for accounting purposes. An accrued benefit asset arises when the government's total contributions to the plan, including interest earned thereon, are greater than the retirement benefit expense recognized since the start of the plan. Contributions reflect the funding objectives of the plan. The benefit expense reflects the accounting objectives and may differ for a number of reasons, including the fact that actuarial gains and losses are deferred and amortized in future periods.

.052 A government may benefit from an accrued benefit asset either by withdrawing surplus assets or by taking a contribution holiday or receiving a refund of contributions. The accrued benefit asset may become impaired when there is a plan surplus for accounting purposes that the government is not entitled to benefit from fully. For example, there may be a regulatory moratorium on pension surplus withdrawals or uncertainties as to a government's legal right to use a plan's accounting surplus.

.053 To determine the extent to which an accrued benefit asset may be impaired, the government first determines the adjusted benefit asset. The adjusted benefit asset is the accrued benefit asset less net unamortized actuarial losses (determined on a basis using market value of assets).

.054 The adjusted benefit asset is then compared to the expected future benefit. When the expected future benefit exceeds the adjusted benefit asset, the accrued benefit asset is not impaired and, accordingly, no valuation allowance is required. The chart included as Appendix A to this Section is intended to set out the relationship between the various defined terms.

- .055 The objective of the standard in paragraph PS 3250.050 is to limit a government's accrued benefit asset to the amount it can realize in the future. The expected future benefit is a calculated amount representing the benefit a government expects to realize from a plan surplus. An expected future benefit includes any withdrawable surplus or reduction in future contributions.
- .056 A government determines its expected future benefit as the sum of:
- (a) the present value of its expected future accruals for service for the current number of active employees, less the present value of required employee contributions and minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus; and
 - (b) the amount of the plan surplus that can be withdrawn in accordance with the existing plan and any applicable laws and regulations.
- .057 A government's expected future accruals for service for the current number of active employees are determined on a basis consistent with that used to determine its accrued benefit obligation. These expected future accruals for service, less required employee contributions and minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus, are then discounted back to the current period to determine the present value. The interest rate used to calculate this present value is the expected rate of return on plan assets used to determine the benefit expense in the period.
- .058 When administration expenses are paid by the plan and included in the normal cost calculation, a best estimate of the future administration expense is included in the expected future accruals for service. When administration expenses are paid by the plan and not included in the normal cost calculation, the rate of return on plan assets is adjusted to reflect the deduction of the administrative expenses.
- .059 A key factor in determining a government's expected future benefit from a defined benefit plan with a plan surplus for accounting purposes is the ability of the government to withdraw assets from the plan. The expected future benefit includes amounts to which a government has a legally enforceable right of withdrawal. It excludes any withdrawable plan surplus a government is currently required, or intends, to allocate to employees. A government may not anticipate obtaining a legally enforceable right to withdraw a portion of a plan surplus to which it is not currently entitled, whether on the basis of precedent or otherwise. Accordingly, when withdrawal of plan surplus requires the approval of employees or an appropriate regulatory authority or a court of law, a government excludes any amount subject to this restriction from its expected future benefit until such approval has been obtained. A change in the allocation of surplus between a government and its employees is incorporated into the calculation of the expected future benefit only when it has been agreed to and, when required, approved by the appropriate regulatory authorities.

PS 3250.79-.82 Joint defined benefit plans

- .079 Governments may participate jointly in defined benefit plans where the government shares the risks and rewards jointly with plan participants, represented by a sponsor or sponsors. Joint defined benefit plans are governed by a formal agreement between the sponsors, which establishes that the sponsors have shared control over the plan. A governing board is generally appointed by the joint sponsors with equal representation and a mutually agreed-upon chair.
- .080 A government would consider the characteristics of the plan to determine whether it meets the definition of a joint defined benefit plan. In a joint defined benefit plan, funding contributions are shared mutually between the government and the plan members. The sponsors have control over decisions related to the administration of the plan and the level of benefits and contributions on an ongoing basis based on the terms of the contractual agreement. The sponsors share, on an equitable basis, the significant risks associated with the benefit plan. Risk would not be considered to be equitably shared in an arrangement where the government and the joint sponsors fund the plan equally but where the government retains the full risk of the accrued benefit obligation. If the government retains the residual risks it is unlikely that the plan meets the definition of a joint defined benefit plan.
- .081 When a government participates in a joint defined benefit plan, the government's risk is limited to its portion of the plan. The government should account for its portion of the plan in accordance with the standards for defined benefit plans.
- .082 A government may convert an existing defined benefit plan for which it is the sole sponsor to a joint defined benefit plan where the risks and benefits are shared. When converting to a joint plan, a government would consider whether there are any special accounting issues that arise, including whether the predecessor plan has been settled or partially settled and/or curtailed or partially curtailed. In assessing such issues a government would have regard to its specific circumstances and the terms of the joint defined benefit plan.

PS 3250.GLOSSARY (select definitions)

An **accrued benefit asset** is the amount of any asset recognized on a government's statement of financial position in respect of employee retirement benefits before deducting any valuation allowance that may be required. It is the sum of the government's accumulated cash contributions less the sum of the current and prior years' benefit expenses (before any change in the valuation allowance).

An **accrued benefit obligation** is the value of retirement benefits attributed to services rendered by employees and former employees to the financial statement date.

Actuarial gains and losses are changes in the value of the accrued benefit obligation and the plan assets resulting from:

- (a) experience different from that assumed; or
- (b) changes in an actuarial assumption.

An **actuarial valuation for accounting purposes** is an assessment of the financial status of a benefit plan. It consists of the valuation of assets held by the plan and calculation of the actuarial present value of benefits to be paid under the plan. The valuation provides the information needed to determine the retirement benefit liability and related expenses in accordance with this Section.

An **actuarial valuation for funding purposes** is an assessment of the financial status of a benefit plan. It consists of the valuation of assets held to discharge the benefit liability and calculation of the actuarial present value of benefits to be paid under the plan. The valuation results in a calculation of the required future contributions and a determination of any gains or losses since the last valuation.

An **adjusted benefit asset** is an accrued benefit asset less the amount, if any, by which the aggregate of any unamortized actuarial losses exceeds the aggregate of any unamortized actuarial gains.

The **expected future benefit** is a calculated amount representing the benefit a government expects to realize from a plan surplus. An expected future benefit includes any withdrawable surplus or reduction in future contributions. A government determines its expected future benefit as the sum of:

- (a) the present value of its expected future accruals for service for the current number of active employees, less the present value of required employee contributions and minimum contributions the government is required to make regardless of any surplus; and
- (b) the amount of the plan surplus that can be withdrawn in accordance with the existing plan and any applicable laws and regulations.

A **joint defined benefit plan** is a contractual arrangement between the government and another sponsor or sponsors representing plan participants that has all of the following characteristics:

- (a) the sponsors co-operate toward achieving the significant clearly defined common goal of providing retirement benefits in exchange for services rendered by the employees;
- (b) funding contributions are shared mutually between the government and the plan members, represented by the non-government sponsor;
- (c) the sponsors share control of decisions related to the administration of the retirement benefit plan and to the level of benefits and contributions on an ongoing basis; and
- (d) the significant risks associated with the retirement benefit plan are shared on an equitable basis between the government and the plan members, represented by the non-government sponsor.

The contractual arrangement establishes that the sponsors have shared control over the retirement benefit plan, and ensures that neither party is in a position to control the plan unilaterally. Nevertheless, overall, there must be an equitable relationship between the funding by the government of the retirement benefit plan, the extent of control it is able to exercise over the plan and the risks and benefits that accrue to the government from the plan.

A **multiemployer plan** is a defined benefit plan to which two or more governments or government organizations contribute, usually pursuant to legislation or one or more collective bargaining agreements. The main distinguishing characteristic of a multiemployer plan is that the contributions by one participating entity are not segregated in a separate account or restricted to provide benefits only to employees of the entity and, thus may be used to provide benefits to employees of all participating entities.

A **plan asset** is an asset segregated and restricted in a trust or other legal entity separate from the reporting government to provide for retirement benefits under the following conditions:

- (a) the assets in the separate entity are to be used only to settle the related accrued benefit obligation, are not available to the government's own creditors, and either cannot be returned to the government or can be returned to the government only if the remaining assets of the trust are sufficient to meet the plan's obligations; and
- (b) to the extent that sufficient assets are in the separate entity, the government will have no obligation to pay the related retirement benefits directly.

For purposes of this Section, plan assets do not include amounts held by the government and not yet paid into the trust or other legal entity.

The **retirement benefit liability** is the amount of any liability recognized on a government's statement of financial position in respect of retirement benefits. It is the sum of the current and prior years' benefits expenses less the government's accumulated cash contributions.