



MÉMOIRE

**MÉMOIRE DE
L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES AU
MINISTÈRE DU TRAVAIL DE L'ONTARIO**

**OBSERVATIONS AU SUJET DU DOCUMENT DE
CONSULTATION SUR L'ÉLIMINATION DE LA
RETRAITE OBLIGATOIRE**

SEPTEMBRE 2004

© 2004 Institut canadien des actuaires

Document 204057

This document is available in English

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires au ministère du Travail de l'Ontario

Observations au sujet du document de consultation sur l'élimination de la retraite obligatoire

Introduction

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de présenter ses commentaires au sujet du document de consultation sur l'élimination de la retraite obligatoire diffusé par le ministère du Travail de l'Ontario en août 2004. L'ICA compte plus de 2 000 membres au Canada. Plusieurs d'entre eux œuvrent dans le domaine des régimes de retraite et d'autres régimes d'avantages sociaux, et participent à la conception, à l'administration et au provisionnement de ces programmes en collaboration avec les promoteurs et les administrateurs de régime, les syndicats et les fiduciaires. Ils ont joué un rôle de premier plan dans la création de régimes de retraite, de programmes d'avantages sociaux et de programmes gouvernementaux de sécurité du revenu ainsi que dans l'établissement du provisionnement nécessaire pour garantir la viabilité de ces régimes et programmes.

L'un des objectifs de l'ICA consiste à aider les législateurs à mettre en place des lois qui combleront efficacement les besoins de toutes les parties en cause. Par le biais des relations qu'il entretient avec les hauts fonctionnaires des gouvernements, l'ICA met tout en œuvre pour favoriser une intervention législative qui est propice à la gestion effective et efficace des régimes de retraite et des régimes d'avantages sociaux, d'une part, et qui tient compte des intérêts de toutes les parties en cause dans ces régimes, d'autre part.

Le présent mémoire a été rédigé par la Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale, de concert avec les membres de l'ICA qui œuvrent dans le domaine des régimes d'avantages sociaux, et il a été approuvé par la Direction des services aux membres de l'ICA.

Nos commentaires ne portent pas sur les questions relatives à la politique sociale qui entourent la retraite obligatoire, et nous ne sommes pas compétents pour commenter les répercussions juridiques et constitutionnelles de la discrimination au chapitre de l'emploi en fonction de l'âge. Nos commentaires ont pour principal but de répondre aux questions posées à la section D du document de consultation, dans le contexte des objectifs de conception et de gestion des coûts des régimes de retraite et d'avantages sociaux privés et ceux de l'employeur.

1. Commentaires généraux

- 1.1. Nous ne croyons pas que l'élimination de la retraite obligatoire doive, en soi, nécessiter la modification immédiate de la loi régissant les régimes de retraite. La *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario traite déjà des employés qui reportent leur retraite au-delà de leur 65^e anniversaire en leur permettant de continuer à participer au régime de retraite et d'accumuler des crédits de retraite. Par conséquent, cette loi renferme déjà des dispositions portant sur le traitement réservé aux prestations de retraite dans les lieux de travail où une politique de retraite obligatoire n'a pas été mise en œuvre. Des règles semblables s'appliquent à d'autres provinces qui ont éliminé la retraite obligatoire. (Nota : le Québec a éliminé la retraite obligatoire, mais a adopté d'autres règles touchant le calcul des prestations de retraite dont le versement s'amorce après le 65^e anniversaire.)

- 1.2. La question de la retraite obligatoire à l'âge de 65 ans ne doit pas être confondue avec la notion d'« âge normal de la retraite » définie dans un régime de retraite, ou avec l'âge maximal du début de la retraite précisé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Aux termes de la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario, un régime de retraite doit fixer un « âge normal de la retraite » qui ne dépasse pas d'un an le 65^e anniversaire. L'âge normal de la retraite représente une référence qui permet de préciser le moment où un employé est admissible à une rente intégrale non actualisée et de calculer le montant de la rente lorsque l'employé choisit de commencer à recevoir la rente, avant ou après l'âge normal de la retraite, ou à cet âge. Bien que l'âge normal de la retraite prévu par le régime influe sur la date de versement des prestations aux termes du régime, de même que le montant de ces prestations, il ne détermine pas directement le moment où l'employé peut choisir ou être obligé de cesser de travailler. Lorsque l'employé atteint son 69^e anniversaire, la *Loi de l'impôt sur le revenu* exige qu'il commence à toucher une rente à la fin de l'année civile, mais ne l'oblige pas automatiquement à quitter l'effectif au premier versement de la rente.

2. Réponses aux questions de la section D du document de consultation

- 2.1. *Quel effet l'élimination de la retraite obligatoire aurait-elle sur les régimes de retraite? Les divers régimes de retraite seraient-ils touchés différemment?* Comme nous l'avons noté, il existe déjà des mécanismes à l'intérieur des régimes de retraite pour permettre aux employés de continuer de travailler après l'âge normal de la retraite. Par conséquent, l'élimination de la retraite obligatoire n'exigerait pas de modification au chapitre de la conception de la plupart des régimes. Du point de vue de l'employé, la capacité de continuer à travailler à un âge plus avancé se traduit généralement par une rente mensuelle plus élevée au moment de la retraite, l'employé pouvant accumuler davantage de crédits relatifs aux années de service (s'il s'agit d'un régime à « prestations déterminées ») ou davantage de cotisations et de revenu de placement (dans le cas d'un régime à « cotisations déterminées »). Du point de vue de l'employeur, le coût de parrainage du régime de retraite pourrait être touché dans une certaine mesure si l'élimination de la retraite obligatoire entraîne au fil des ans une augmentation du nombre de travailleurs plus âgés dans le milieu de travail et une diminution du nombre relatif de jeunes travailleurs, mais il est difficile de généraliser l'ampleur ou l'orientation d'un changement au chapitre des coûts. Par exemple, dans le cas d'un régime à « prestations déterminées », la valeur actualisée de la prestation acquise par l'employé diminue généralement à mesure que l'employé retarde la retraite après l'âge normal de la retraite (à moins que le montant de la rente ne soit majoré selon les calculs actuariels), mais le maintien des montants accumulés pendant la période supplémentaire d'emploi s'accompagne d'un coût compensateur qui est habituellement plus élevé pour les travailleurs plus âgés que pour les plus jeunes. Dans un régime à « cotisations déterminées », le coût assumé par l'employeur équivaut simplement aux cotisations actuelles versées pendant les années supplémentaires de service, et ces cotisations sont habituellement fonction du même pourcentage de la rémunération pour les travailleurs plus âgés que pour les jeunes travailleurs, de sorte que l'incidence sur le coût net serait nulle.
- 2.2. *Quel effet l'élimination de la retraite obligatoire aurait-elle sur d'autres régimes d'avantages sociaux (assurance dentaire, assurance-médicaments, assurance-maladie complémentaire, assurance-vie, assurance-invalidité, etc.) parrainés par des employeurs ou souscrits à titre privé? Cela aurait-il une incidence sur le coût de ces régimes pour les employés et les employeurs?* Il est difficile de généraliser l'effet de l'élimination de la retraite obligatoire sur ces régimes. Dans certains cas, la protection cesse à la retraite et dans d'autres elle se poursuit après la retraite, à des conditions qui pourraient être semblables ou différentes de la protection offerte pendant la période d'emploi. Certains régimes prévoient des niveaux variables de protection fondés sur l'âge (p. ex. assurance-vie régressive après le 65^e anniversaire). Puisque

les régimes d'invalidité de longue durée prévoient habituellement le versement des prestations avant le 65^e anniversaire, les travailleurs de plus de 65 ans ne sont plus couverts par ces régimes. En bout de ligne, le coût associé à l'élimination de la retraite obligatoire dépendra du nombre de travailleurs supplémentaires qui choisiront de continuer de travailler après leur 65^e anniversaire comparativement au *statu quo*, et de l'écart de coût entre le versement de prestations aux travailleurs plus âgés par rapport aux jeunes travailleurs dans le cadre des programmes d'avantages sociaux particuliers offerts par l'employeur. Compte tenu de la vaste gamme de régimes en vigueur et du fait que certains types de prestation pourraient s'accompagner d'une augmentation des coûts à des âges plus avancés, tandis que d'autres pourraient voir leurs coûts réduits ou éliminés après le 65^e anniversaire, il est impossible de prévoir de façon générale l'impact qu'ils auront sur les coûts pour les employeurs et les employés.

- 2.3. *Y a-t-il des mesures que le gouvernement devrait prendre pour atténuer les effets que cela pourrait avoir sur les régimes de retraite et les régimes d'avantages sociaux? À notre avis, aucune mesure précise n'est requise dans les lois régissant les régimes de retraite et d'avantages sociaux. Si le gouvernement envisage d'apporter des modifications dans des domaines telles les méthodes de calcul d'une rente de retraite reportée, nous croyons que les règles doivent être d'application simple et facile à comprendre de la part des employés. Nous estimons que les dispositions actuelles de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (c'est-à-dire la participation continue au régime et les montants cumulés au titre de la retraite) sont convenables, tandis que la méthode de « revalorisation » actuarielle prévue au Québec est quelque peu déroutante pour les employés et difficile à appliquer et à expliquer du point de vue de l'employeur. Nous préconisons le maintien des montants cumulés après la date normale de la retraite, plutôt qu'une augmentation obligatoire par calculs actuariels.*
- 2.4. *Les régimes de retraite et les régimes d'avantages sociaux devraient-ils pouvoir établir une distinction entre les travailleurs de plus de 65 ans et les travailleurs de moins de 65 ans? Devraient-ils pouvoir exclure les travailleurs âgés? Le cas échéant, quels travailleurs et pourquoi? Aux fins de la conception d'un régime de retraite ou d'un régime d'avantages sociaux, les caractéristiques du régime doivent viser un juste équilibre entre les éléments suivants :*
- (i) les besoins des employés au chapitre du type de soutien financier que doit leur offrir le régime (notamment un revenu de retraite, un revenu d'invalidité, ou les prestations d'un régime d'assurance-maladie et d'assurance-salaire), compte tenu d'autres sources de soutien auxquelles les employés ont accès, à partir de programmes privés ou publics;
 - (ii) l'abordabilité du régime pour l'employeur et les employés, à l'intérieur de l'enveloppe de rémunération globale.

L'âge de l'employé représente un facteur fondamental dans la conception de ces types de régime, parce qu'il est relié aux deux facteurs de l'équation, c'est-à-dire les besoins et l'abordabilité. Le système canadien de régimes de retraite et d'avantages sociaux privés n'a jamais reposé sur un critère direct de besoin financier, de sorte que l'âge de l'employé a été accepté à titre de valeur approximative du besoin financier. Le 65^e anniversaire est généralement considéré comme le point approximatif dans la vie où une personne quitte la population active, de sorte qu'une personne de 65 ans est réputée ne plus avoir besoin de remplacer le revenu d'emploi (un besoin comblé par les régimes d'assurance-invalidité), mais elle est également réputée avoir besoin d'un revenu pour maintenir son niveau de vie par la suite (un besoin comblé par les régimes de retraite). La conception de régimes d'invalidité de longue durée et de régimes de retraite est intégrée pour en tenir compte, tout en reconnaissant que les programmes du régime public utilisent également le 65^e anniversaire comme valeur approximative pour calculer le besoin réputé (y compris le Régime de pensions du Canada, la Sécurité de la vieillesse, l'assurance-emploi, le Programme de médicaments de

l'Ontario, et d'autres programmes). En outre, l'âge représente de toute évidence un facteur important du coût de ces types de régimes, compte tenu de la nature inhérente des engagements financiers pris par ces régimes.

Certains soutiennent que le 65^e anniversaire ne représente plus une référence convenable pour fixer l'âge normal de la retraite, compte tenu des changements démographiques qui s'opèrent actuellement au sein de la population canadienne et de l'amélioration de l'espérance de vie, et qu'il conviendrait de fixer un âge différent dans les régimes privés et publics pour assurer un meilleur équilibre entre les besoins et l'abordabilité. Cependant, quel que soit l'avis au sujet de cette valeur de référence, nous croyons qu'en principe il est convenable et nécessaire d'utiliser l'âge de l'employé pour établir une distinction entre les prestations et le coût lors de la conception des programmes de retraite et d'avantages sociaux privés.

- 2.5. *Les régimes de retraite et les régimes d'avantages sociaux devraient-ils prévoir une certaine « flexibilité » pour les travailleurs de 65 ans ou plus qui choisissent de continuer à travailler?* Un nombre croissant de travailleurs préfèrent quitter progressivement le marché du travail, que ce soit avant ou après leur 65^e anniversaire. Pendant la période de « retraite progressive », l'employé continue de travailler et voit sa charge de travail et sa rémunération réduites. À l'heure actuelle, les lois sur la retraite offrent très peu de souplesse pour permettre aux employés d'avoir accès à une partie de leurs droits à pension pendant la période de retraite progressive afin de compenser la réduction de leur revenu d'emploi. Ils sont confrontés à un obstacle important : les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne permettent pas à un employé de toucher une rente pendant qu'il continue de cumuler des droits à pension dans le cadre d'un régime à prestations déterminées. À notre avis, une plus grande souplesse à ce chapitre serait avantageuse même si nous reconnaissons qu'une coordination entre les lois provinciales touchant la retraite et la loi fédérale de l'impôt est essentielle pour atteindre cet objectif. Nous reconnaissons que même si elle n'est pas idéale, la démarche adoptée par le Québec et l'Alberta, qui autorisent le versement d'une rente partielle pendant la retraite progressive, est probablement la meilleure qui puisse être appliquée si les règles fiscales ne sont pas modifiées. Nous exhortons le gouvernement de l'Ontario à entamer des discussions avec les autorités fiscales de façon à faire modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et son règlement d'application pour mieux tenir compte des besoins des employés qui souhaitent choisir la retraite progressive.