

**Mémoire de l'Institut canadien des  
actuaires  
présenté au  
Comité permanent des finances de  
la Chambre des communes**

**Direction des services aux membres**

**Septembre 2006**

Document 206098

*This document is available in English*

*© 2006 Institut canadien des actuaires*

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires  
présenté au Comité permanent des finances de la  
Chambre des communes**

**Sommaire**

L'Institut canadien des actuaires est heureux de faire part de ses commentaires dans le cadre des consultations prébudgétaires de 2006 lancées par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

En donnant nos conseils prébudgétaires, nous nous sommes penchés sur deux des principales questions soumises à la discussion par le Comité, à savoir :

- Quelles mesures précises faut-il prendre pour garantir que nos citoyennes et citoyens sont en santé?
- Quelles mesures faut-il prendre pour garantir que le gouvernement sera en mesure d'effectuer les dépenses spécifiques qui s'imposent pour s'assurer que nous pourrions prospérer dans le monde de demain?

Nous avons aussi tenu compte de l'observation formulée par le Comité, soit que nous devons offrir aux Canadiens les incitatifs adéquats pour les amener à travailler et à épargner.

À l'instar de ce que les actuaires canadiens ont fait pour le Régime de pensions du Canada, les assureurs et les employeurs, nous pouvons jouer un rôle tout aussi primordial en mettant notre expertise à contribution dans deux domaines importants de la politique publique, c'est-à-dire :

- aider le gouvernement à évaluer la viabilité à long terme de notre régime public d'assurance-maladie;
- veiller à ce que notre système de revenu de retraite offre un robuste système d'épargne des particuliers ouvrant droit à une aide fiscale – un système qui offre des régimes de retraite à prestations déterminées et des régimes à cotisations déterminées.

Notre expertise au chapitre de l'évaluation des programmes de prestations déterminées à long terme convient bien à ces deux domaines. Dans son sens le plus large, le régime public d'assurance-maladie est essentiellement un régime public à prestations déterminées en vertu duquel des prestations de soins de santé précises sont promises aux Canadiens tout au long de leur vie. De même, les régimes de retraite à prestations déterminées promettent aux Canadiens des avantages financiers précis à leur retraite.

Les deux font l'objet de beaucoup de pressions.

En ce qui concerne notre régime public d'assurance-maladie, tant la viabilité à long terme que la perspective de l'accès représentent de graves enjeux. Les hausses des coûts du système et attribuables à l'évolution démographique mettent au défi les ressources financières des particuliers, des employeurs et des gouvernements et les questions relatives à l'accès sont en tête de liste des Canadiens.

Il faut de toute urgence prendre des mesures pour protéger une composante clé de notre système de revenu de retraite, soit les régimes de retraite à prestations déterminées. Le

fait que les Canadiens ne puissent en bout de ligne avoir accès à des régimes de retraite à prestations déterminées comme solution viable nous préoccupe.

Voici ce que nous recommandons en particulier.

#### **A. Un Bureau de l'actuaire en chef de la santé**

L'ICA propose de mettre sur pied un Bureau de l'actuaire en chef de la santé qui serait chargé de rendre compte une fois l'an de la situation financière du régime public canadien d'assurance-maladie.

L'actuaire en chef de la santé analyserait deux aspects importants, à savoir :

- la *viabilité financière* du régime public actuel de soins de santé au niveau macro ou pancanadien à court et à long termes;
- les *répercussions financières des mesures* qui peuvent être prises pour garantir une plus grande cohérence avec les objectifs nationaux ou améliorer la viabilité financière à long terme. Ainsi, les gouvernements et les parlementaires bénéficieraient des commentaires professionnels, financiers et en matière de gestion des risques dont ils ont besoin pour prendre des décisions prudentes et durables à l'égard des questions liées aux soins de santé.

#### **B. Garantir l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées**

L'ICA propose ce qui suit :

- la création d'un mécanisme permettant de discuter au niveau ministériel national des questions relatives aux pensions, étant donné que dans les provinces, les régimes de retraite sont réglementés par des ministères différents;
- de nouvelles règles fiscales permettant d'accumuler des niveaux d'excédent adéquats pour protéger les prestations;
- une loi précisant les droits à l'excédent des promoteurs et des participants des régimes.

## 1. Introduction

L'Institut canadien des actuaires<sup>1</sup> (ICA) est heureux de participer aux consultations prébudgétaires dont la responsabilité a été confiée cette année au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Nous avons l'intention de faire des commentaires sur les deux thèmes suivants qui, selon le Comité permanent des finances, sont importants pour garantir la place du Canada dans un monde concurrentiel (c'est nous qui soulignons) :

- a. Quelles mesures précises faut-il prendre pour garantir que nos **citoyens sont en santé**?
- b. Quelles mesures faut-il prendre pour garantir que le **gouvernement sera en mesure d'effectuer** les dépenses spécifiques qui s'imposent pour s'assurer que nous pouvons prospérer dans le monde de demain?

Le système canadien de retraite compte parmi les meilleurs au monde; or, la diminution du nombre de régimes à prestations déterminées a un effet négatif sur la santé financière actuelle et future des Canadiens déjà à la retraite ou sur le point de l'être. L'Institut canadien des actuaires estime que le moment est venu pour les divers intervenants de se regrouper et de s'entendre sur ce qui doit être fait, par qui et en fonction de quel échéancier.

Les Canadiens sont, à juste titre, fiers de notre système universel de soins de santé. Au cours des 40 dernières années, il a offert des soins de santé de qualité à tous les Canadiens indépendamment de leur revenu ou de l'endroit où ils habitent. De plus en plus, les soins de santé sont réputés faire partie d'une vue d'ensemble – améliorer l'état de *santé* des Canadiens. La population canadienne sait qu'au chapitre de deux des indicateurs de santé les plus généraux – les taux de mortalité infantile et l'espérance de vie à la naissance – le Canada se classe toujours dans les dix premiers pays au monde.

## 2. Quelques mots sur les actuaires

Les actuaires ont les compétences, les talents et les aptitudes nécessaires pour aider à régler les difficultés au chapitre des soins de santé et des régimes de retraite auxquelles font actuellement face la population canadienne, les employeurs et les gouvernements.

- Nous sommes des professionnels ayant la formation nécessaire pour évaluer les répercussions financières des événements futurs incertains – autrement dit, pour quantifier les risques inhérents.
- Nous sommes des spécialistes des projections des coûts à long terme.

---

<sup>1</sup> L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. On compte plus de 2 700 Fellows de l'Institut canadien des actuaires (FICA). L'Institut est voué au service de la population en veillant à ce que les services et les conseils actuariels fournis par la profession soient de la plus haute qualité. À cette fin, l'ICA favorise l'avancement de la science actuarielle et parraine des programmes de formation et de qualification des membres actuels et futurs. Il dirige des programmes afin de veiller à ce que les services actuariels fournis par ses membres répondent aux normes professionnelles reconnues.

- Nous concevons, tarifons et évaluons le financement de régimes d'assurance et de retraite dans les secteurs tant privé (par exemple, régimes médical et de retraite des employeurs) que public (par exemple, RPC, AE et IAT).

De tous les professionnels reconnus, les actuaires reçoivent une formation spéciale pour donner des conseils sur la situation financière des programmes d'assurance et des programmes garantissant de futures prestations déterminées et pour évaluer l'incidence financière de divers éléments, par exemple, les prestations et l'évolution démographique.

Les actuaires ont participé à de nombreuses analyses à long terme; par exemple, nous jouons un rôle essentiel dans l'évaluation des programmes publics d'assurance, notamment le Régime de pensions du Canada (RPC), l'Assurance-emploi (AE) et les régimes provinciaux d'indemnisation des accidentés du travail. Par le biais du Bureau de l'actuaire en chef, par exemple, des rapports sont soumis au sujet de la situation financière du RPC et des renseignements actuariels sont transmis aux provinces qui sont les co-administrateurs de ce régime d'assurance. Au milieu des années 1990, les actuaires ont joué un rôle prépondérant en cernant les préoccupations à l'égard de la viabilité permanente du RPC, en offrant au gouvernement du Canada l'analyse actuarielle dont il avait besoin pour prendre des mesures et raffermir le fondement financier du Régime pour l'avenir. Nous sommes aussi intervenus de manière importante dans la mise au point de régimes de retraite et des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu et dans l'établissement du financement nécessaire pour garantir la viabilité de ces régimes et programmes.

### **3. Les enjeux dans le domaine des soins de santé**

Le système des soins de santé est aux prises avec de graves enjeux qui ne feront que s'intensifier dans un avenir prévisible. En voici des exemples.

**Enjeux liés aux coûts** – De nos jours, les coûts des soins de santé représentent près de 50 % des dépenses des gouvernements provinciaux. Parallèlement, depuis 1975, les coûts à ce chapitre assumés par le secteur privé (particuliers et employeurs) ont augmenté, passant de 24 % à 30 % du total des dépenses au titre des soins de santé.

D'après la plupart des prévisions, les dépenses en santé correspondront à une part de plus en plus grande des dépenses gouvernementales. Parmi les facteurs alimentant ces augmentations, mentionnons les suivants :

- La démographie – le nombre croissant d'ânés et le vieillissement des membres de la génération du baby-boom. En effet, au cours des prochaines décennies, beaucoup plus de Canadiens qu'avant profiteront de soins médicaux dispendieux à la fin de leur vie.
- Le style de vie – la progression alarmante du taux d'obésité au Canada est un exemple des enjeux liés au style de vie qui devraient contribuer à faire augmenter les coûts dans l'avenir.
- Le coût des produits pharmaceutiques (y compris de plus en plus de médicaments très onéreux) – qui a augmenté beaucoup plus rapidement que les coûts généraux des soins de santé, pose des enjeux fondamentalement nouveaux.

- La technologie – les progrès médicaux technologiques se poursuivent à un rythme rapide. La nouvelle technologie médicale est dispendieuse et on a ainsi davantage recours à d'autres ressources en soins de santé.
- Les menaces mondiales liées à la santé – les gouvernements planifient de plus en plus des événements extraordinaires, par exemple, la menace posée par une pandémie mondiale.
- Le besoin grandissant de professionnels des soins de santé – la demande de plus d'infirmières et de plus de médecins fera progresser les coûts encore davantage.

De plus, les enjeux au titre des coûts ne se limitent pas au gouvernement; en effet, au sein du secteur privé, les employeurs s'attendent à une hausse soutenue des coûts bien au-delà de l'inflation aux fins des prestations d'assurance-maladie des employés.

**Enjeux liés à l'accès** – De nombreux signes indiquent que l'accès en temps utile des Canadiens aux services de santé dont ils ont besoin est un problème qui gagne en importance. La question du temps d'attente est peut-être celle qui a retenu le plus d'attention dans tout le pays. Le temps d'attente se présente sous bien des formes, temps d'attente dans les cabinets des médecins, dans les urgences, pour voir un spécialiste, pour accéder à la technologie de diagnostique et pour des chirurgies et d'autres procédures médicales. Voici d'autres signes des enjeux liés à l'accès :

- le nombre croissant de Canadiennes et Canadiens dans l'impossibilité de trouver un médecin de famille;
- la « médecine de couloir » qui indique des installations limitées dans les hôpitaux;
- les panneaux affichés dans les cabinets des médecins à l'effet qu'on peut s'occuper d'au plus deux problèmes par visite au cabinet.

La question de l'accès est celle qui influe sur le quotidien des Canadiens de manière très personnelle et directe.

Le coût économique et le coût au chapitre de la qualité de vie (et en fait de la vie en soi) associés aux problèmes d'accès et aux retards sont énormes – et ces coûts sont en grande partie pris en charge par les citoyens canadiens et le secteur privé, en général. En guise d'illustration :

- Le coût économique des temps d'attente peut être très évident dans certaines situations, par exemple, le fait qu'un Canadien n'est pas en mesure de travailler en raison d'un problème de santé qui peut être traité. Les régimes d'indemnisation des accidentés du travail à l'échelle du pays ont reconnu que le temps d'attente pour les services de soins de santé a des répercussions directes sur les indemnisations qu'ils versent sous forme de prestations d'assurance-salaire. Ils collaborent avec les gouvernements provinciaux pour trouver des solutions à cet égard, avec un succès qui varie. Des pertes économiques correspondantes, mais beaucoup plus importantes, sont assumées tous les jours par des citoyens canadiens handicapés soit directement par les particuliers et les membres de leur famille soit indirectement sous forme de leur couverture d'assurance-invalidité privée.

Autre problème suscité par les temps d'attente, plus longtemps une personne est absente du marché du travail, plus il lui est difficile de retrouver un emploi rémunérateur. Les actuaires d'assurances ont fait beaucoup d'études à ce sujet.

- L'incidence des temps d'attente pour les soins de santé sur la qualité de vie des Canadiens est tout aussi importante et ce sont les particuliers qui attendent et les membres de leur famille, leurs collègues et leurs employeurs qui en font les frais.

Nous savons que les gouvernements fédéral et provinciaux comprennent ces enjeux et ne ménagent pas leurs efforts pour régler le dossier. Nous estimons que les actuaires sont en mesure de jouer un rôle prépondérant dans l'évaluation des répercussions financières à long terme des diverses approches à l'égard des temps d'attente. En participant dès le départ, nous pouvons offrir les conseils actuariels qui sont bien nécessaires pour aider à concevoir, à provisionner et à administrer des programmes à cette fin.

Conformément au thème de ces consultations, il faudrait, selon nous, prendre maintenant des mesures pour garantir que les enjeux associés à l'accès et aux coûts n'empêchent pas les Canadiens de prospérer ou le Canada d'être productif dans un monde concurrentiel.

### ***Recommandation***

***Nous proposons que le gouvernement mette sur pied un Bureau de l'actuaire en chef de la santé (BACS).***

***L'actuaire en chef de la santé serait en mesure de rendre compte une fois l'an de ce qui suit :***

- a. La viabilité financière du régime public actuel de soins de santé au niveau macro ou pancanadien à court et à long termes.***

***La viabilité à court terme s'entend essentiellement des besoins financiers prévisibles d'un horizon type de budgétisation et de planification. La viabilité à long terme porte sur les enjeux et les risques à plus long terme influant sur le régime, notamment les questions liées au style de vie (taux d'obésité en hausse), les changements environnementaux, les nouvelles technologies médicales, les outils diagnostiques plus efficaces, les raisons démographiques, les nouvelles maladies et les facteurs économiques.***

***La principale contribution du BACS serait d'élaborer des modèles solides, complets et impartiaux pour offrir cette analyse en permanence.***

- b. Les répercussions financières des mesures qui peuvent être prises pour garantir une plus grande cohérence avec les objectifs nationaux ou améliorer la viabilité financière à long terme. Ainsi, les gouvernements et les parlementaires bénéficieraient des commentaires professionnels, financiers et en matière de gestion des risques dont ils ont besoin pour prendre des décisions prudentes et durables à l'égard des questions liées aux soins de santé.***

***La principale contribution du BACS serait d'intégrer les commentaires des actuaires, des économistes, des démographes et des médecins pour offrir une analyse judicieuse des options relatives aux coûts, aux résultats pour les patients et au niveau de santé général.***

#### 4. Les enjeux dans le domaine des régimes de retraite

De même, il faut prendre maintenant des mesures pour garantir que les Canadiens continuent d'avoir accès à des régimes de retraite à prestations déterminées.

Le Canada a l'un des meilleurs systèmes de retraite au monde. Ses composantes sont conçues de manière à se compléter pour offrir aux Canadiens un revenu suffisant pour leurs années de retraite.

Notre système comprend le Régime de pensions du Canada (RPC), le Régime de rentes du Québec (RRQ) et la Sécurité de la vieillesse (SV) ainsi que l'épargne des particuliers ouvrant droit à une aide fiscale dans des régimes enregistrés d'épargne retraite (REER), les régimes de retraite en milieu de travail (y compris les régimes tant à prestations déterminées<sup>2</sup> qu'à cotisations déterminées) et l'épargne des particuliers. Ensemble, ces composantes représentent un système modèle de revenu de retraite.

Le gouverneur de la Banque du Canada a récemment mis en lumière le fait que l'une des pierres angulaires du système de pension du Canada, les régimes de retraite à prestations déterminées offerts par les employeurs, est en danger.

Nous sommes d'accord avec lui et signalons que bien des syndicats, des groupes professionnels, des promoteurs et des participants de régimes partagent cette opinion. L'ICA a participé aux consultations menées par le gouvernement au sujet des régimes à prestations déterminées et a commencé à formuler une série de recommandations face aux principaux enjeux avec lesquels ceux-ci sont aux prises.

Les régimes à prestations déterminées ont un avantage fondamental, à savoir qu'ils donnent aux participants une meilleure idée de ce à quoi ils peuvent s'attendre une fois à la retraite. Il ne faut pas sous-estimer l'importance pour les Canadiens de cette assurance.

Les décisions des tribunaux et les modifications réglementaires sur diverses questions, notamment la répartition de l'excédent dans le cadre des régimes à prestations déterminées, ont entraîné des coûts imprévus et de l'incertitude pour les promoteurs des régimes de retraite. Un recul des taux d'intérêt à long terme et du rendement des actions a fait grimper le passif des régimes de retraite et a entraîné des déficits de solvabilité significatifs pour bien des régimes. Les règles fiscales qui limitent l'accumulation de l'excédent, en particulier face à une importante exposition au risque sur actions, ont contribué à cette situation.

La conception des régimes à prestations déterminées présente aussi un déséquilibre. Pour les régimes à prestations déterminées du secteur privé, même s'il incombe aux promoteurs de provisionner les régimes et de combler les déficits, souvent, ils ne peuvent accéder aux excédents générés par l'intégration de marges de sécurité à leur politique de provisionnement. En outre, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Monsanto sur la propriété des excédents est un puissant moyen de dissuader une planification prudente du genre et a des répercussions importantes susceptibles de faire

---

<sup>2</sup> Un régime à prestations déterminées s'entend d'un régime où les prestations sont définies (habituellement en pourcentage du salaire actuel ou avant la retraite) et où les cotisations versées sont fixées au niveau nécessaire pour financer ces prestations. Un régime à cotisations déterminées s'entend d'un régime où les cotisations sont définies (habituellement en pourcentage du salaire) et les prestations déterminées selon ce que le cumul des cotisations peut offrir à la retraite.

baisser encore davantage le nombre de régimes à prestations déterminées au Canada et(ou) d'inciter les entreprises à moins provisionner ces régime.

En raison notamment de ces facteurs, les promoteurs délaissent de plus en plus les régimes à prestations déterminées au profit de ceux à cotisations déterminées. Les Canadiens qui essaient de planifier leurs finances de retraite sont, à juste titre, préoccupés par cette tendance. À moins d'un renversement de la situation, les Canadiens s'en remettront de plus en plus au Régime de pensions du Canada, au Régime de rentes du Québec, à la Sécurité de la vieillesse et à l'épargne des particuliers, y compris dans les REER.

Nous estimons que la seule façon de remédier à cette situation complexe est d'amener tous les intervenants à collaborer pour trouver des solutions acceptables pour tous et de s'entendre à cet égard. La plus grande crainte des participants, c'est la sécurité des prestations et celle des promoteurs, la gestion des coûts. Il faut que le gouvernement examine le cadre de réglementation des régimes de retraite et qu'il apporte les changements qui s'imposent pour trouver le bon équilibre. Pour que ces changements aient les résultats escomptés, il incombe aux intervenants de reconnaître les besoins de chacun et de collaborer entre eux et avec le gouvernement.

### ***Recommandations***

***À notre avis, le gouvernement devrait :***

- ***Instaurer des modifications concernant l'impôt sur le revenu permettant d'accumuler des niveaux d'excédent adéquats dans les régimes de retraite à prestations déterminées;***
- ***Apporter des modifications législatives et réglementaires à l'égard des régimes de retraite surveillés par le gouvernement du Canada pour clarifier les droits et l'accès aux excédents des régimes à prestations déterminées des promoteurs;***
- ***Faire fond sur la forte collaboration au sein de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) afin :***
  - ***d'accélérer, au niveau ministériel, la discussion au sujet des principales mesures qu'il faut prendre, aux échelles tant fédérale que provinciales, pour sauver les régimes à prestations déterminées;***
  - ***de promouvoir une plus grande uniformisation des politiques et règles pertinentes et de la surveillance.***

***La principale contribution de l'Institut dans le cadre de cet exercice consistera à :***

- ***élaborer des normes servant à évaluer le niveau adéquat de l'excédent des régimes aux fins du profil de risque du régime;***
- ***maintenir des normes de pratique actuarielle élevées dans l'exécution de nos responsabilités professionnelles et prévues par la loi à l'égard des régimes de retraite à prestations déterminées.***

## **5. Conclusion**

Dans les domaines tant des régimes de retraite que des soins de santé, il y a des enjeux à long terme concernant la viabilité et les coûts. La profession actuarielle possède les compétences, les talents et les aptitudes nécessaires pour contribuer de manière particulière à surmonter les difficultés au titre des soins de santé et des régimes de retraite avec lesquelles sont actuellement aux prises les citoyens canadiens, les employeurs et les gouvernements.

L'ICA est prêt et disposé à collaborer avec le gouvernement pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent document et est enthousiaste à l'idée.