

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

**Août 2008**

Document 208062

This document is available in English

*© 2008 Institut canadien des actuaires*

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

### Sommaire

L'Institut canadien des actuaires se réjouit de participer aux consultations prébudgétaires de 2008 lancées par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Au Canada, le système de pension, et plus particulièrement les régimes de retraite à prestations déterminées, traversent une crise depuis plusieurs années. Et celle-ci perdure. La faiblesse d'une seule composante affaiblit tout le système. Il est temps que les parties prenantes – les gouvernements, les syndicats, les participants et les promoteurs de régimes de retraite ainsi que les retraités – collaborent sans plus tarder au sauvetage des régimes de retraite à prestations déterminées, sinon, selon l'avis des actuaires du Canada, cet excellent instrument d'épargne-retraite est condamné à disparaître au détriment des Canadiens et du Canada.

**Afin d'inscrire la question des pensions au programme d'action du Canada et de tirer parti des différents examens de la législation des pensions actuellement en cours dans plusieurs provinces, l'Institut canadien des actuaires propose que le ministre des Finances organise un sommet national sur la réforme des pensions auquel seraient conviés les ministres fédéraux et provinciaux responsables de la législation et de la réglementation des pensions.** Le sommet aurait pour but de discuter des questions essentielles, telles que le déclin des régimes de retraite à prestations déterminées, et de dresser un plan d'action et un échéancier relativement à l'harmonisation souhaitée des réformes en matière de législation et de réglementation.

L'Institut serait heureux de participer à ce sommet et d'offrir son aide.

### Contexte

**En 2005, le ministère des Finances du Canada a publié un document de travail intitulé *Renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées agréés aux termes de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*. L'extrait qui suit est tiré de l'introduction du document :**

« Les régimes de retraite à prestations déterminées sont confrontés à un vaste éventail de défis au Canada. Le gouvernement du Canada s'est engagé à examiner périodiquement le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite afin de veiller à ce qu'il demeure efficace et qu'il évolue au rythme des conditions du marché.

L'objectif de ce document de travail est d'obtenir l'opinion des Canadiens au sujet de la meilleure façon de renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées agréés aux termes de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) dans le but d'accroître la sûreté des prestations de retraite et de s'assurer de la viabilité des régimes de retraite à prestations déterminées. »

Trois ans plus tard, cette initiative du gouvernement fédéral n'a pas porté ses fruits, alors que les problèmes qui avaient entraîné le gouvernement sur la voie de la réforme n'ont fait qu'empirer.

Le Québec a mis en place quelques excellentes mesures, tandis que l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse examinent actuellement l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées et les lois et règlements régissant les pensions.

Dans un récent communiqué intitulé *Régimes de pension au Canada – Au 1<sup>er</sup> janvier 2007*, Statistique Canada indiquait que : « En 2006, 38,1 % des travailleurs rémunérés avaient un régime de pension agréé, en légère baisse par rapport aux 38,5 % enregistrés en 2005. » En 1991, cette proportion était de 45 %. On constate donc depuis de nombreuses années une baisse du pourcentage de travailleurs bénéficiant d'un régime de retraite d'employeur. Qui pis est, le taux de couverture des régimes de pension agréés (RPA) dans le secteur privé a chuté, passant de 35,4 %, en 1977, à 26,8 %, en 2003. Cette année-là, plus de 86 % des travailleurs du secteur public étaient couverts par un RPA<sup>1</sup>. Si cette tendance se poursuit, la seule catégorie de la population canadienne qui bénéficiera d'un régime de retraite à prestations déterminées sera les fonctionnaires et les politiciens.

La mauvaise passe dans laquelle se trouve le régime canadien d'épargne-retraite et l'absence de stratégie concertée en matière de revenu de retraite devraient être source de préoccupation pour l'ensemble des Canadiens. D'après une étude réalisée en 2007 par l'Institut canadien des actuaires et le département des statistiques et de l'actuariat de l'Université de Waterloo<sup>2</sup>, **les deux tiers des ménages canadiens prévoyant la retraite en 2030 n'épargnent pas suffisamment pour assumer les frais de subsistance incontournables, et la moitié d'entre eux ne dispose d'aucun instrument d'épargne-retraite.**

**L'épargne-retraite revêt une importance capitale, car elle un produit un revenu de retraite.** Des économies de 100 000 \$ à la retraite peuvent sembler une grosse somme, jusqu'à ce qu'on se rende compte du peu de revenu qu'elles génèrent. Supposons, par exemple, qu'une personne âgée de 65 ans, qui espère vivre encore 20 ans, investisse ces 100 000 \$ et réalise un taux de rendement réel de 2,5 % par année. Le revenu annuel ainsi produit ne sera que de 6 342 \$. Bien entendu, si cette personne prévoit de vivre au-delà de 85 ans ou si elle réalise un taux de rendement réel inférieur à 2,5 %, son revenu annuel sera inférieur à ce montant.

Bien qu'ils offrent de nombreux avantages évidents, les régimes à prestations déterminées poursuivent leur déclin, tandis que les gouvernements prennent peu de mesures, voire aucune. Pourtant, ces régimes offrent une plus grande prévisibilité, plus de sécurité et comportent moins de risque pour les participants que les autres types de régime de retraite. Ils permettent aux employeurs d'attirer des employés et de les maintenir en poste et de gérer plus efficacement leur main-d'œuvre. Ils produisent d'importants fonds collectifs de placement qui rapportent un rendement plus élevé que les autres types de régime.

<sup>1</sup> STATISTIQUE CANADA. *Programmes de revenu de retraite au Canada*, 2006.

<sup>2</sup> INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES, *Planifier sa retraite : Les Canadiens épargnent-ils suffisamment?*, 2007.

Au Canada, la disparité des règlements, des décisions des tribunaux, des règles fiscales et des modifications apportées aux méthodes comptables a créé des problèmes dans le secteur des pensions qui se sont aggravés au fil des années en raison de divers facteurs, à savoir la faiblesse des taux d'intérêt, l'accroissement de la longévité, l'instabilité des rendements sur les marchés, la hausse du coût des pensions, de même que l'incertitude entourant les congés de cotisations et la propriété des excédents des régimes.

Dans sa forme actuelle, le système de retraite n'incite pas les promoteurs à financer leurs régimes à un haut niveau supérieur à celui qu'imposent les exigences prévues par la loi. Dans le Mémoire qu'il a présenté à l'occasion des consultations prébudgétaires de 2007, l'Institut a proposé, afin de remédier à la situation, plusieurs mesures interdépendantes tirées de son document intitulé *Ordonnance de l'Institut canadien des actuaires pour soigner un système de pensions canadien défaillant*, soit :

1. **Autoriser le recours à des fonds de sécurité de retraite** indépendants des fonds de retraite à prestations déterminées, mais complémentaires. Cette mesure permettrait d'accroître la protection des prestations. S'il appert que les cotisations versées à ces fonds ne sont plus nécessaires pour financer les prestations, l'excédent pourrait être rendu au promoteur du régime.
2. **Établir une marge de solvabilité cible pour chaque régime**, en fonction du degré de risque de chacun, et autoriser le provisionnement du régime à concurrence de cette marge.
3. **Hausser le maximum de l'excédent admissible des régimes** au plus élevé des montants suivants : a) deux fois la marge de solvabilité cible; b) 25 % du passif sur base de capitalisation. À l'heure actuelle, l'excédent des régimes ne peut être supérieur à 10 % du passif. C'est trop peu. Le fait de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de relever à 25 % ce seuil maximal aux fins de la déduction fiscale permettrait d'accroître la sécurité des prestations, chose souhaitable aussi bien de la part des promoteurs que de celle des participants aux régimes. L'an dernier, le Comité permanent des finances a approuvé ce concept.

### **Proposition pour le budget 2009**

Au Canada, les lois et règlements régissant les régimes de retraite ne sont pas harmonisés, que ce soit à l'échelle des provinces ou à celle des administrations fédérale et provinciales, ce qui complique indûment la gestion des régimes de retraite interprovinciaux. À titre d'exemple, en raison de cette absence d'harmonisation, il y a, dans le guide d'un régime qui vient d'être publié, une définition du mot « conjoint » qui s'étend sur huit pages. Compte tenu qu'il existe des milliers de régimes de retraite en vigueur au Canada qui couvrent près de six millions de participants, il est facile d'imaginer, en se fondant sur cet exemple, à quel point cette absence d'harmonisation peut nuire à la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale.

La question de l'harmonisation est l'une des nombreuses questions qu'il faut résoudre le plus rapidement possible.

*Les actuaires canadiens estiment qu'il est temps d'inscrire la question de l'épargne-retraite au programme d'action du Canada et ils demandent au ministre des Finances d'organiser un sommet national sur la réforme des pensions.*

Le sommet permettrait de rassembler tous les ministres responsables des régimes de pension afin qu'ils discutent des questions essentielles, telles que le déclin des régimes à prestations déterminées, et qu'ils dressent un plan d'action et un échéancier relativement à l'harmonisation souhaitée des réformes en matière de législation et de réglementation.

Les ministres dont les portefeuilles sont harmonisés, comme c'est le cas par exemple des ministres des Finances et des ministres de la Justice, se rencontrent périodiquement afin de discuter de problèmes communs; cependant, les ministres responsables des régimes de retraite ne se réunissent **jamais**. Par ailleurs, les questions en matière de pensions ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour des réunions, par exemple, des ministres des Finances, car seuls trois ministres provinciaux et le ministre fédéral détiennent des responsabilités en matière de législation et de réglementation des régimes de retraite<sup>3</sup>.

Comme nous l'avons dit précédemment, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse examinent actuellement les régimes de retraite à prestations déterminées ainsi que la législation et la réglementation en matière de pensions, et il est prévu que les recommandations découlant de ces quatre consultations seront publiées cet automne. Il s'agit d'une occasion unique et idéale pour procéder à l'harmonisation de ces réformes provinciales avec les changements au niveau fédéral. Selon les actuaires canadiens, le pire scénario serait que les provinces mettent en œuvre leurs propres solutions chacune de leur côté, aggravant par le fait même les nombreux problèmes qui se développent depuis plusieurs années. Et ce scénario pessimiste n'est pas invraisemblable, car il s'est produit de nombreuses fois auparavant.

C'est pourquoi il serait tout à fait logique d'organiser un sommet national sur la réforme des pensions. Selon l'Institut canadien des actuaires, les personnes souhaitant une pareille réforme devraient collaborer, ce qui comprend tous les gouvernements. Cette réforme devrait porter sur les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées. Un sommet national sur la réforme des pensions constituerait une occasion idéale pour les gouvernements et les parties prenantes de collaborer à l'élaboration d'un plan visant à adopter une réforme essentielle qui permettra de consolider le système de pensions au Canada et de préserver l'avenir des Canadiens sur le plan financier.

Bien entendu, l'Institut canadien des actuaires est tout disposé à participer à l'organisation du sommet.

### **Au sujet de l'Institut canadien des actuaires**

L'Institut canadien des actuaires est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada.

L'ICA établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance à l'intention des actuaires qualifiés. Le principe directeur n° 1 de l'ICA stipule que l'intérêt public est primordial. L'ICA aide aussi le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant au Canada, y compris celles régissant l'évaluation actuarielle des régimes de retraite.

Les actuaires font appel à leurs connaissances spécialisées en mathématiques financières, en statistique et en théorie du risque pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les régimes de retraite, les organismes de réglementation gouvernementaux, les sociétés d'assurances (assurance-vie et assurances IARD), les programmes sociaux et les particuliers.

---

<sup>3</sup> Se reporter à l'annexe.

**ANNEXE****Ministères ayant la responsabilité de la législation et de la réglementation en matière de régimes de retraite**

<b>Province</b>	<b>Ministère</b>
Colombie-Britannique	Finances
Alberta	Finances
Saskatchewan	Justice
Manitoba	Travail et Immigration
Ontario	Finances
Québec	Emploi et Solidarité sociale
Nouveau-Brunswick	Justice et Consommation
Nouvelle Écosse	Environnement et Travail
Île-du-Prince-Édouard	Loi non en vigueur. Le ministre compétent devrait être convié au sommet.
Terre-Neuve	Services gouvernementaux et des Terres
Canada	Finances