



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **LE CHAPITRE 1, LES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC, DU RAPPORT DU PRINTEMPS 2014 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

## **Rapport du Comité permanent des comptes publics**

**Le président**

**David Christopherson**

**SEPTEMBRE 2014**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**LE CHAPITRE 1, LES RÉGIMES DE RETRAITE DU  
SECTEUR PUBLIC, DU RAPPORT DU PRINTEMPS  
2014 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**Le président**

**David Christopherson**

**SEPTEMBRE 2014**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION**



# **COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

## **PRÉSIDENT**

David Christopherson

## **VICE-PRÉSIDENTS**

John Carmichael

Yvonne Jones

## **MEMBRES**

Dan Albas

Malcolm Allen

Jay Aspin

Ted Falk

Alain Giguère

Bryan Hayes

Stephen Woodworth

## **GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Joann Garbig

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

### **Service d'information et de recherche parlementaires**

Daniel Benatuil, analyste

Alex Smith, analyste



# **LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

## **NEUVIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 1, Les régimes de retraite du secteur public, du rapport du printemps 2014 du vérificateur général du Canada, du rapport de l'automne 2013 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# CHAPITRE 1, LES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC

---

## INTRODUCTION

En tant que promoteur des régimes<sup>1</sup>, le gouvernement fédéral est responsable des régimes de retraite offerts aux membres de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (ces régimes de retraite sont désignés collectivement ci-après par l'expression « les trois grands régimes de retraite du secteur public »). En date du 31 mars 2013, ces régimes représentaient 95 % des passifs du gouvernement fédéral liés aux régimes de retraite du secteur public<sup>2</sup>. Conformément aux lois régissant ces régimes de retraite, le gouvernement est tenu par la loi de verser des prestations aux participants admissibles dès leur retraite<sup>3</sup>. Comme il s'agit de régimes à prestations déterminées, le gouvernement fédéral a la responsabilité de s'assurer que des fonds suffisants sont disponibles pour financer les prestations auxquelles les participants ont droit et pour couvrir tout déficit actuariel. En outre, comme les régimes ont un fondement législatif, les passifs qui y sont liés ont des répercussions budgétaires directes. Au 31 mars 2013, les passifs nets liés à ces régimes de retraite étaient estimés à 151,7 milliards de dollars<sup>4</sup>.

Les trois principaux régimes de retraite du secteur public sont financés par les cotisations des employés et de l'employeur, des intérêts et – depuis la création de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, le 1<sup>er</sup> avril 2000 – des revenus de placement. Les régimes comprennent deux types de comptes : les comptes de pension de retraite, qui font état des cotisations effectuées avant le 1<sup>er</sup> avril 2000, et les comptes de la Caisse de retraite, pour les cotisations effectuées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000. Les prestations sont déterminées et sont calculées en fonction du salaire et des années de service du participant. La situation économique, le rendement des investissements et les taux d'intérêt n'ont aucun effet sur le montant des prestations.

- 
- 1 Le Conseil du Trésor représente le gouvernement fédéral dans le rôle de promoteur des régimes de retraite du secteur public.
  - 2 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Comptes publics du Canada 2013 – Volume I : Revue et États financiers consolidés, 30 octobre 2013, p. 6.21. Les 5 % restants des passifs du gouvernement fédéral liés aux régimes de retraite du secteur public concernent le régime de retraite de la Force de réserve ainsi que divers régimes compensatoires et allocations de retraite destinés aux députés, aux juges de nomination fédérale et à d'autres fonctionnaires.
  - 3 Outre le versement de prestations de retraite dès le départ à la retraite, les régimes de retraite du secteur public accordent d'autres types de prestations à leurs participants, dont des prestations versées aux survivants et aux enfants admissibles, et des prestations supplémentaires de décès.
  - 4 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Comptes publics du Canada 2013 – Volume I : Revue et États financiers consolidés, 30 octobre 2013, p. 1.18.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), le ministère de la Défense nationale (MDN) et la GRC gèrent les régimes de retraite en fonction de leur mandat administratif et au nom de leur ministre. Le SCT coordonne également les obligations du gouvernement fédéral en matière d'intendance d'autres régimes de retraite du secteur public. Le ministère des Finances est responsable d'analyser la situation et les perspectives budgétaires du Canada; la suffisance et la durabilité des fonds exigés par les trois grands régimes de retraite du secteur public peuvent avoir des incidences sur le budget fédéral.

Dans son rapport du printemps 2014, le Bureau du vérificateur général (BVG) a publié les résultats de sa vérification visant à déterminer si le SCT, le MDN, la GRC et le ministère des Finances s'étaient acquittés de certaines de leurs responsabilités en matière de gouvernance et de gestion des trois grands régimes de retraite du secteur public<sup>5</sup>. Dans le cadre de cet exercice, le BVG n'a pas évalué la viabilité des régimes de retraite à un moment précis, et il n'a pas examiné le processus administratif, les pratiques en matière d'investissement et les méthodes de calcul actuariel utilisées.

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu des audiences sur cet exercice de vérification les 28 mai 2014<sup>6</sup> et 4 juin 2014<sup>7</sup>. Le Comité a alors reçu les témoignages du BVG, du SCT, du ministère des Finances, de la GRC, du MDN, du Bureau de l'actuaire en chef et de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public. Le BVG a été représenté par Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe, et Richard Domingue, directeur principal. Le SCT a été représenté par Daniel Watson, dirigeant principal des ressources humaines, Kim Gowing, directrice, Pensions et avantages sociaux, et Bayla Kolk, sous-ministre adjointe, Pensions et avantages sociaux. Le ministère des Finances a été représenté par Nicholas Leswick, directeur, Division de la politique fiscale. La GRC a été représentée par le commissaire adjoint Gilles Moreau, directeur général, Programmes et services relatifs à l'effectif des ressources humaines, Chantal Pethick, directrice générale, Prestation de services de TI, Secteur du Bureau principal de l'information, et Geneviève Tremblay, directrice, Services de pension. Le MDN a été représenté par le major-général David Millar, chef du personnel militaire, et le commodore Lynn L. Bisson, chef adjoint du personnel militaire. Le Bureau de l'actuaire en chef a été représenté par Jean-Claude Ménard, actuaire en chef. L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public a été représenté par John Valentini, vice-président à la direction, chef de l'exploitation et chef de la direction financière.

---

5 Bureau du vérificateur général du Canada, « Les régimes de retraite du secteur public », dans Printemps 2014 – Rapport du vérificateur général du Canada, ch. 1, Ottawa, 2014.

6 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, Témoignages, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 mai 2014, réunion n<sup>o</sup> 29.

7 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, Témoignages, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 4 juin 2014, réunion n<sup>o</sup> 31.

## RÔLES ET RESPONSABILITÉS

La Loi sur la pension de la fonction publique, la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes et la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada régissent les trois grands régimes de retraite du secteur public et établissent les obligations législatives et les responsabilités administratives dont le SCT, le MDN et la GRC doivent s'acquitter à l'égard de leur régime de retraite. Lors de sa vérification, le BVG a examiné certains aspects des rôles conférés par la loi à ces entités et des responsabilités administratives liées aux régimes de retraite. Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe, a fait remarquer que le SCT, le MDN et la GRC se sont acquittés des responsabilités qui leur incombent<sup>8</sup>.

Le BVG a examiné les mesures que les entités étudiées avaient prises pour réviser les dispositions existantes des régimes de retraite; il a constaté que ces entités avaient recommandé que des modifications y soient apportées. Par exemple, le BVG a mentionné que, selon le SCT, le gouvernement fédéral pourrait réaliser des économies substantielles si les modalités du régime de retraite de la fonction publique concernant le rachat de service antérieur étaient revues; le BVG a aussi noté que les modalités du régime de retraite de la GRC relatives au rachat de service antérieur reflètent mieux le coût réel du passif<sup>9</sup>. Daniel Watson, le dirigeant principal des ressources humaines du SCT, a convenu du besoin de faire concorder les modalités du régime de retraite de la fonction publique concernant le rachat de service antérieur et celles des régimes des Forces canadiennes et de la GRC. Il a expliqué que, « [a]u fil du temps, des régimes ont été élaborés de différentes manières [...] Il est maintenant temps d'accepter ce que le vérificateur général a recommandé et d'améliorer certains aspects de la gouvernance [...] [N]ous devrions examiner les pratiques exemplaires dans les différents régimes de retraite que nous avons eus au fil du temps<sup>10</sup> ». Kim Gowing, directrice du Secteur des pensions et des avantages sociaux au SCT, a dit au Comité que le travail visant à harmoniser les modalités du régime de retraite de la fonction publique concernant le rachat de service antérieur et celles des deux autres grands régimes devrait se terminer d'ici 2015-2016<sup>11</sup>.

## VIABILITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC

Selon le BVG, certains facteurs démographiques – tels que l'augmentation de l'espérance de vie – et les conditions de marché – comme les faibles taux d'intérêt et les rendements des investissements moins bons que prévu – peuvent avoir une incidence importante sur les obligations liées aux régimes de retraite et sur la situation financière du gouvernement fédéral. Le BVG estime que, pour qu'il puisse s'acquitter durablement de ses obligations relatives aux régimes de retraite sans alourdir la dette publique ou les

---

8 Réunion n° 29, 1615.

9 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.20.

10 Réunion n° 31, 1710.

11 Ibid., 1715.

impôts, le gouvernement fédéral doit tenir compte des tendances qui se dessinent sur les plans démographique et économique, et mettre en place des politiques adéquates et des régimes de retraite bien conçus<sup>12</sup>.

À la demande du président du Conseil du Trésor, le Bureau de l'actuaire en chef produit des rapports actuariels dans lesquels il évalue l'écart entre les obligations actuarielles et la valeur des fonds des régimes de retraite<sup>13</sup>. Jean-Claude Ménard, l'actuaire en chef, a expliqué l'utilité des évaluations actuarielles :

Ces évaluations actuarielles ont lieu tous les trois ans ou chaque fois que le Parlement est saisi d'un projet de loi ayant d'importantes répercussions sur la situation financière d'un régime. L'objet de ces évaluations actuarielles est de déterminer la situation financière des régimes et de renseigner le président du Conseil du Trésor afin qu'il puisse prendre des décisions éclairées quant au financement des obligations du gouvernement à l'égard des prestations de retraite. Les hypothèses actuarielles qui sous-tendent les évaluations actuarielles sont établies de façon indépendante par le bureau et sont basées sur la meilleure estimation<sup>14</sup>.

En réponse à une question concernant le rôle joué par le gouvernement dans les hypothèses actuarielles, M. Watson a indiqué au Comité que les entités vérifiées effectuent, avec l'aide du ministère des Finances, du Bureau de l'actuaire en chef et de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, des vérifications constantes des hypothèses actuarielles que le gouvernement utilise afin d'en établir la justesse<sup>15</sup>.

L'allongement de l'espérance de vie est un facteur de risque qui joue sur la viabilité des régimes de retraite. M<sup>me</sup> Cheng a expliqué que, comme le Canadien moyen travaille moins d'années et vit une retraite plus longue, le nombre d'années de travail pour chaque année où il touche des prestations de retraite est passé de 2,9 en 1970 à 1,7 en 2010<sup>16</sup>. En outre, le BVG a observé que, en 2010, les employés de la fonction publique passaient en moyenne quatre ans de plus à la retraite que les autres travailleurs canadiens<sup>17</sup>. M<sup>me</sup> Cheng a souligné que l'allongement futur de l'espérance de vie aura des incidences financières qui se répercuteront sur la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public<sup>18</sup>. À ce sujet, M. Ménard a fait savoir que le passif des régimes de retraite du secteur public, qui était estimé à 151,7 milliards de dollars au 31 mars 2013,

---

12 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.11-1.12 et 1.34.

13 Ibid., par. 1.23.

14 Réunion n° 29, 1630.

15 Ibid., 1715.

16 Ibid., 1640.

17 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.12.

18 Réunion n° 29, 1640.

comprenait une provision de 7,7 milliards de dollars qui tenait compte des facteurs démographiques susceptibles d'avoir une incidence sur la viabilité des régimes<sup>19</sup>.

Les faibles taux d'intérêt et le rendement des placements, qui a été moins bon que prévu, sont d'autres facteurs de risque qui influent sur la viabilité des régimes de retraite. Lors de sa vérification, le BVG a constaté que, dans les trois dernières années, les trois grands régimes de retraite du secteur public ont enregistré des déficits de financement totalisant 6,5 milliards de dollars; pour les combler, le gouvernement fédéral a effectué des paiements spéciaux au profit des trois grands régimes de retraite du secteur public. Au cours des deux dernières années, ces paiements ont avoisiné 1 milliard de dollars<sup>20</sup>.

L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public est responsable d'investir les cotisations de retraite versées aux trois grands régimes de retraite du secteur public après 2000. Son objectif consiste à atteindre, à long terme, un taux de rendement qui correspond à l'évaluation actuarielle des futures obligations liées aux régimes de retraite, évaluation établie par le Bureau de l'actuaire en chef. Celui-ci estime présentement que le taux de rendement réel à long terme<sup>21</sup> requis pour satisfaire ces obligations est de 4,1 %<sup>22</sup>. Selon M. Ménard, ce taux cible se compare à ceux des 10 plus grands régimes de retraite du Canada. En ce qui concerne le rendement des placements, John Valentini, vice-président à la direction, chef de l'exploitation et chef de la direction financière de l'Office, a déclaré que, selon l'Office, la stratégie qui a été adoptée est conforme à l'objectif de rendement établi<sup>23</sup>; du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2013, l'Office a enregistré un taux de rendement de 6,1 %, déduction faite des charges et après ajustement en fonction de l'inflation<sup>24</sup>. Ceci dit, M. Ménard a ajouté que, compte tenu des conditions de marché actuelles, qui influent sur la capacité de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public d'atteindre la cible à long terme de 4,1 %, le taux cible fixé pour les cinq prochaines années est de 3,3 %<sup>25</sup>.

En vertu de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, l'Office doit « placer son actif en vue d'un rendement maximal tout en évitant des risques de perte indus et compte tenu du financement et des principes et exigences des régimes<sup>26</sup> ». À propos du mandat conféré par la *Loi* à l'Office et de l'objectif de rendement

---

19 Ibid., 1630.

20 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.26. Les paiements spéciaux que le gouvernement fédéral effectue pour combler les déficits de financement reposent sur une période d'amortissement ne dépassant pas 15 ans.

21 Le « taux de rendement réel » est le taux de rendement en dollars constants.

22 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.28.

23 Réunion n° 31, 1700.

24 Réunion n° 29, 1630.

25 Réunion n° 31, 1710.

26 Ministère de la Justice, *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34, al. 4(1)a), p. 3-4.

actuariel, M. Valentini a souligné que « l'atteinte d'un tel objectif de rendement n'est pas sans risque ». En 2004, l'Office a adopté une stratégie de diversification des investissements qui lui permet de réunir, dans son portefeuille, des actifs publics liquides, comme des actions et des obligations, et des catégories d'actifs moins liquides, comme des placements immobiliers, des placements privés et des placements en infrastructures et en ressources renouvelables; les actifs moins liquides offrent habituellement une « prime à l'illiquidité ». Étant donné que l'Office reçoit chaque année de 4 à 5 milliards de dollars en fonds à placer et qu'il n'aura pas à vendre d'actifs pour s'acquitter du passif au titre des retraites avant 2030, M. Valentini a indiqué que l'Office peut agir dans une optique à long terme et investir dans des actifs moins liquides qui procurent des primes de rendement.

## **GOVERNANCE**

Selon le BVG, un bon cadre de gouvernance des régimes de retraite met à profit des « principes de saine gestion » en matière de reddition de comptes, d'équité et de responsabilité, et soutient l'efficacité du processus décisionnel<sup>27</sup>. Dans sa vérification, le BVG a examiné comment le cadre de gouvernance des trois grands régimes de retraite du secteur public, qui a été fixé par la loi, répartit les responsabilités entre les entités administratives et permet d'adhérer aux principes établis.

### **A. Responsabilités**

De l'avis du BVG, le maintien de bonnes pratiques de gouvernance exige que le promoteur, en collaboration avec l'administrateur du régime de retraite, décrive et documente clairement les rôles, les responsabilités et les obligations de reddition de comptes des différents intervenants au sein du processus de gouvernance. Or, le BVG a constaté que le cadre de gouvernance appliqué aux trois grands régimes de retraite du secteur public faisait en sorte que les rôles et les responsabilités étaient répartis entre les entités examinées, et que ces entités avaient tendance à travailler indépendamment l'une de l'autre et à limiter leur reddition de comptes aux responsabilités qui leur sont conférées par la loi<sup>28</sup>.

Dans son rôle de promoteur, le gouvernement fédéral est responsable d'assurer la viabilité financière des trois grands régimes de retraite du secteur public. Le BVG a constaté que le gouvernement n'avait pas délégué au SCT la responsabilité d'effectuer des évaluations de la viabilité<sup>29</sup>. M<sup>me</sup> Cheng a dit que, à l'heure actuelle, les lois régissant les régimes de retraite du secteur public n'exigent pas de tenir des évaluations périodiques de la viabilité des régimes :

---

27 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.35.

28 Ibid., par. 1.37.

29 Ibid., par. 1.43.

Il serait raisonnable de s'attendre à ce que les régimes soient conçus pour être viables et abordables. Nous avons recommandé que le [SCT], avec la collaboration de la GRC et [du MDN], procède à des évaluations périodiques de la viabilité des régimes de retraite. S'il y a lieu de le faire, les entités devraient recommander des changements à apporter à la conception des régimes afin que ceux-ci soient modernes, abordables et équitables pour les générations actuelles et futures<sup>30</sup>.

Le Comité a demandé à M<sup>me</sup> Cheng si le BVG recommandait aux parlementaires d'envisager la possibilité d'apporter des modifications législatives afin d'attribuer la responsabilité de tenir des évaluations périodiques de la viabilité des régimes. M<sup>me</sup> Cheng a donné la réponse suivante :

[S]i les législateurs croient bon de simplifier [l'attribution au moyen de la loi de la responsabilité relative à la tenue d'évaluations périodiques de la viabilité], c'est tant mieux, mais pour notre part, nous n'avons réclamé aucune modification législative [...] [J]e pense qu'il y a une bonne entente entre tous les intervenants, qui ont l'impression d'avoir les mécanismes et les outils nécessaires pour travailler au sein du cadre législatif actuel. Nous n'allons pas jusqu'à dire que la loi doit être changée<sup>31</sup>.

Au cours de la vérification, le BVG a déterminé que, même s'il n'était pas tenu d'exécuter des analyses de la viabilité, le SCT avait évalué la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public, non pas de manière proactive et régulière, mais à la demande du gouvernement fédéral<sup>32</sup>. M. Watson a indiqué que les modifications législatives annoncées dans le budget fédéral de 2012 avaient été conçues pour assurer la viabilité des régimes<sup>33</sup>; elles ne découlaient pas de l'exercice de vérification du BVG, car « le travail [lié aux modifications législatives] était déjà en cours bien avant le début de cette vérification<sup>34</sup> ». Le budget<sup>35</sup> a fait passer de 60 à 65 ans l'âge ouvrant droit à pension pour les employés qui sont devenus des participants aux régimes le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ou après cette date, et il a instauré une augmentation graduelle de la part des cotisations devant être versées par les employés, qui passe de 39 %, au 31 mars 2013, à 50 % d'ici 2017-2018<sup>36</sup>. À ce propos, M. Watson a observé que « [c]es réformes devraient permettre de réaliser des économies de 2,6 milliards de dollars d'ici l'exercice 2017-2018, et des économies annuelles de plus de 900 millions de dollars par la suite. En plus de favoriser la viabilité des régimes, ces mesures contribueront à la stabilité permanente de nos coûts

---

30 Réunion n° 29, 1615.

31 Réunion n° 31, 1715.

32 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.42.

33 Réunion n° 29, 1700.

34 Ibid., 1650.

35 Le projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, a modifié la Loi sur la pension de la fonction publique, la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes et la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. Il a reçu la sanction royale le 14 décembre 2012.

36 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Rapport annuel : Rapport sur le régime de retraite de la fonction publique pour l'exercice terminé le 31 mars 2013, 28 mars 2014, p. 7.

liés au régime de retraite en tant que pourcentage du salaire donnant droit à la pension<sup>37</sup>. »

Invitée à exprimer l'opinion du BVG sur les deux changements mentionnés ci-dessus, M<sup>me</sup> Cheng a indiqué que le BVG, dans son exercice, n'avait pas eu l'intention d'évaluer le bien-fondé des changements<sup>38</sup>. Pour ce qui est en outre de l'opinion du BVG concernant les incidences des changements sur la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public, M<sup>me</sup> Cheng a fait valoir que les changements auraient « un effet positif sur les obligations [relatives aux régimes de retraite]. Par contre, cela ne signifie pas qu'une évaluation complète de la viabilité a été réalisée<sup>39</sup>. »

Le BVG a recommandé que le SCT, avec la collaboration du MDN et de la GRC, procède à des évaluations périodiques de la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public et qu'il recommande, au besoin, des changements à apporter à la conception des régimes<sup>40</sup>. Le BVG a noté que le SCT avait examiné d'autres types de régimes, dont des régimes à cotisations déterminées<sup>41</sup>. Lorsqu'on leur a demandé si leur organisation envisageait de remplacer leur régime à prestations déterminées par un autre à cotisations déterminées<sup>42</sup>, M. Watson, le major-général David Millar, chef du personnel militaire au MDN, et le commissaire adjoint Gilles Moreau, directeur général des Programmes et services relatifs à l'effectif des ressources humaines à la GRC, ont répondu que ce n'était pas le cas<sup>43</sup>.

En réponse à la recommandation du BVG concernant le besoin de tenir des évaluations périodiques de la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public, M. Watson a déclaré que, dorénavant, le SCT compte reproduire le processus d'évaluation de la viabilité qui a été suivi en préparation des changements annoncés dans le budget fédéral de 2012. Il a mentionné que le SCT créerait un comité interministériel formé de hauts fonctionnaires du SCT, du ministère des Finances, du MDN et de la GRC. Ce comité « gèrera les questions relatives au régime de retraite dans l'ensemble des

---

37 Réunion n° 29, 1620.

38 Réunion n° 31, 1725.

39 Ibid., 1700.

40 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.46.

41 Ibid., par. 1.42

42 Dans un régime de retraite à cotisations déterminées, le taux de cotisation correspond à un montant fixe ou à un certain pourcentage du salaire, et le montant des prestations de retraite est calculé selon les actifs du régime à la date de la retraite; le rendement des placements a une incidence sur le montant des actifs. Pour cette raison, dans un régime de retraite à cotisations déterminées, ce sont les prestataires qui assument le risque de placement.

43 Réunion n° 29, 1650.

ministères et coordonnera aussi le travail de tous les ministères sur la réponse du gouvernement au rapport du vérificateur général<sup>44</sup>. »

Prié de fournir des précisions sur le plan de travail de ce comité interministériel, M. Watson a indiqué que le comité prévoit se réunir pour la première fois à l'été 2014 et commencer l'établissement d'un processus officiel d'évaluation périodique de la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public<sup>45</sup>. Il a aussi parlé du plan de travail :

Plus tard au cours de l'exercice, ou au début du prochain, nous voulons nous assurer d'avoir une bonne étude d'étalonnage. Nous voulons voir ce que font les pays comparables afin de déterminer quelles sont les pratiques exemplaires en matière de gouvernance. Ensuite, nous espérons préparer un plan qui pourra être examiné et approuvé au cours du prochain exercice financier<sup>46</sup>.

Le Comité note que le gouvernement se montre réceptif à la recommandation du BVG touchant la tenue d'évaluations périodiques de la viabilité des trois grands régimes de retraite<sup>47</sup>. Par conséquent, il formule les recommandations suivantes :

#### **RECOMMANDATION 1**

**Que, d'ici le 31 décembre 2015, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration du ministère de la Défense nationale et de la Gendarmerie royale du Canada, fasse rapport au Comité permanent des comptes publics des progrès réalisés à l'égard de l'établissement d'un cadre de travail officiel applicable à la tenue d'évaluations périodiques de la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public.**

#### **RECOMMANDATION 2**

**Que, d'ici le 31 décembre 2015, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration du ministère de la Défense nationale et de la Gendarmerie royale du Canada, fasse rapport au Comité permanent des comptes publics des résultats de son étude d'étalonnage sur la gouvernance et la viabilité des régimes de retraite.**

En ce qui concerne les analyses du SCT sur lesquelles ont reposé les réformes relatives aux trois grands régimes de retraite du secteur public et annoncées dans le budget fédéral de 2012, le BVG a indiqué qu'il avait été incapable d'obtenir des détails sur les analyses, le SCT lui ayant fourni des renseignements limités; selon le SCT, ces

---

44 Ibid., 1620.

45 Ibid., 1705.

46 Ibid.

47 Ibid., 1710.

analyses constituent des renseignements privilégiés<sup>48</sup>. En réponse à une question relative aux difficultés rencontrées par le BVG dans sa recherche de documentation détaillée du SCT, M. Watson a précisé que le SCT avait fourni au BVG plus de 400 documents et trois présentations au Cabinet, et qu'il n'y avait eu aucun différend relatif à des documents pertinents qui auraient été retenus de façon inappropriée<sup>49</sup>. Il a ajouté ce qui suit à ce sujet :

[I]l est important de faire la différence entre les preuves sur lesquelles sont fondées les décisions que nous avons prises et les décisions que nous n'avons pas prises. Les hypothèses qui justifient les décisions que nous avons prises sont en grande partie fondées sur le travail de l'actuaire en chef et ses hypothèses actuarielles sont disponibles dans divers rapports [...] Ce dont il est question [à propos des documents considérés comme des renseignements privilégiés], ce sont les décisions auxquelles nous avons décidé de ne pas donner suite<sup>50</sup>.

M<sup>me</sup> Cheng a fait remarquer à ce sujet que le SCT avait fait preuve de diligence raisonnable dans ses décisions concernant la transmission de documents au BVG<sup>51</sup>. Elle a aussi noté que, même s'il n'avait pas pu obtenir toute l'information demandée, le BVG avait été capable de formuler une recommandation sur la nécessité de tenir des évaluations périodiques de la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public<sup>52</sup>.

## **B. Politique de financement**

Selon le BVG, l'élaboration d'une politique de financement énonçant les objectifs de financement d'un régime de retraite et les directives connexes est un élément important de la gouvernance du régime. Une politique de financement sert de guide pour veiller à un financement suffisant des régimes, compte tenu des obligations envers les participants et du principe d'équité intergénérationnelle<sup>53</sup>. M<sup>me</sup> Cheng a indiqué que le cadre législatif qui régit les trois grands régimes de retraite du secteur public ne comprend pas de politique de financement<sup>54</sup>.

Le BVG a observé que les lois régissant les pensions prescrivent le financement des trois grands régimes de retraite du secteur public, mais qu'elles ne tiennent pas

---

48 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.42.

49 Réunion n° 29, 1655.

50 Ibid., 1710.

51 Ibid., 1655.

52 Ibid., 1710.

53 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.47-1.49. L'administrateur d'un régime de retraite omet d'appliquer le principe d'équité intergénérationnelle en ce qui concerne le financement des obligations envers les participants si une génération doit contribuer financièrement au versement des prestations payables à une autre génération.

54 Réunion n° 29, 1615.

compte de facteurs tels que la tolérance aux risques et les niveaux de cotisation acceptables. En l'absence d'une politique de financement, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et le Bureau de l'actuaire en chef doivent donc faire des hypothèses sur la tolérance aux risques et les préférences de financement du promoteur des régimes; or, les hypothèses inexactes peuvent être coûteuses pour les contribuables<sup>55</sup>. M<sup>me</sup> Cheng a dit à cet égard que l'Office « tient pour acquis que les risques de financement qui doivent être pris pour atteindre la cible du taux de rendement sur l'actif qui est établie par l'actuaire sont acceptables aux yeux du gouvernement<sup>56</sup> ».

Lors de sa vérification, le BVG a constaté que le Secteur des pensions et des avantages sociaux du SCT avait commencé à rédiger, en 2010-2011, une ébauche de politique de financement qui devait être achevée en 2013-2014. La politique n'était pas encore terminée à l'époque de la vérification<sup>57</sup>. Le BVG a recommandé que le SCT – avec la collaboration du MDN, de la GRC et d'autres entités de soutien<sup>58</sup> – achève et mette en œuvre une politique de financement<sup>59</sup>. S'exprimant sur les facteurs qui avaient empêché le parachèvement de la politique de financement, M. Watson a expliqué que le retard était imputable au fait que le SCT avait accompli beaucoup de travail relativement aux modifications apportées aux trois grands régimes de retraite du secteur public et annoncées dans le budget fédéral de 2012<sup>60</sup>. De plus, il a mentionné que l'effectif du Secteur des pensions et des avantages sociaux était incomplet, ajoutant que « récemment, nous avons embauché des employés et nous continuons à le faire, mais c'est un des secteurs de l'économie où les personnes très compétentes sont très en demande<sup>61</sup> ». Il a aussi dit que la mise au point de la politique de financement est un élément très important du travail du SCT : « [Nous voulons] nous assurer qu'une génération ne paie pas inéquitablement pour une autre. En fait, nous essayons de concevoir le régime de façon à ce que chaque génération finance sa propre retraite<sup>62</sup>. » M. Watson a signalé que le SCT s'attend à achever l'élaboration de la politique de financement en 2015-2016<sup>63</sup>.

Le Comité a l'intention de surveiller les progrès réalisés par le gouvernement dans le parachèvement et la mise en œuvre d'une politique de financement. Par conséquent, il formule la recommandation suivante :

---

55 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.50-1.52.

56 Réunion n° 29, 1615.

57 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.49.

58 Les entités de soutien comprennent le ministère des Finances, le Bureau de l'actuaire en chef et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

59 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.54.

60 Réunion n° 29, 1705.

61 Ibid., 1715.

62 Réunion n° 31, 1725.

63 Réunion n° 29, 1705.

### **RECOMMANDATION 3**

**Que, d'ici le 31 décembre 2015, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration du ministère de la Défense nationale, de la Gendarmerie royale du Canada et d'autres entités de soutien, fasse rapport au Comité permanent des comptes publics des progrès réalisés à l'égard du parachèvement et de la mise en œuvre d'une politique de financement applicable aux trois grands régimes de retraite du secteur public.**

#### **C. Rapports**

Le BVG a indiqué que, étant donné la complexité de la présentation de rapports relatifs aux régimes de retraite, le cadre de gouvernance applicable aux régimes de retraite devrait permettre de s'assurer que l'information sur les régimes est communiquée conformément aux principes de transparence et de reddition de comptes<sup>64</sup>. Dans son rapport de vérification, le BVG s'est dit d'avis que le SCT et le ministère des Finances devraient fournir de l'information complète, synthétisée, claire et compréhensible aux intervenants à propos des trois grands régimes de retraite du secteur public, de leur viabilité et de leur incidence sur l'équilibre budgétaire du gouvernement fédéral. Le BVG a aussi recommandé que le SCT, avec la collaboration du MDN et de la GRC, produise une proposition de rapport de synthèse où serait présentée de l'information claire et compréhensible sur les trois grands régimes de retraite du secteur public<sup>65</sup>.

En réponse à la recommandation du BVG, M. Watson a mentionné que le SCT produira, conjointement avec le MDN et la GRC, une proposition de nouveau rapport de synthèse qui sera portée à l'attention du promoteur des régimes; si la proposition est acceptée, le rapport sera publié en 2015-2016<sup>66</sup>.

Le Comité a l'intention de surveiller les progrès que le gouvernement réalisera à l'égard de la mise à jour de la méthode de communication de l'information sur les trois grands régimes de retraite du secteur public. Par conséquent, il formule la recommandation suivante :

### **RECOMMANDATION 4**

**Que, d'ici le 31 décembre 2015, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration du ministère de la Défense nationale et de la Gendarmerie royale du Canada, fasse rapport au Comité permanent des comptes publics des progrès réalisés à l'égard du parachèvement d'une proposition de nouveau rapport de synthèse**

---

64 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), par. 1.58.

65 Ibid., par. 1.65.

66 Réunion n° 29, 1625.

## **simplifié au sujet des trois grands régimes de retraite du secteur public, de leur viabilité et de leur incidence sur l'équilibre budgétaire du gouvernement fédéral.**

### **OBLIGATIONS LIÉES AUX RÉGIMES DE RETRAITE ANTÉRIEURES À 2000**

Le BVG a examiné si le SCT et le ministère des Finances ont évalué des approches pour la gestion des obligations liées aux régimes de retraite antérieures au 1<sup>er</sup> avril 2000. Les montants notionnels placés dans les comptes de pension de retraite représentent un portefeuille théorique d'obligations à long terme du gouvernement du Canada. Selon la loi, les crédits doivent être crédités trimestriellement et portés à ces comptes, comme si les montants notionnels étaient placés dans un tel portefeuille d'obligation<sup>67</sup>. Les intérêts crédités en 2012-2013 s'élevaient à 8,5 milliards de dollars en 2012–2013<sup>68</sup>. Comme les fonds de retraite ne contiennent pas d'actifs, ils ne sont pas capitalisés. Les obligations liées aux contributions aux régimes de retraite versées avant 2000 sont payées à partir des revenus actuels. Selon le BVG, au 31 mars 2013, ces obligations liées aux régimes de pension non capitalisés s'élevaient à près de 151 milliards de dollars<sup>69</sup>.

Au sujet du processus utilisé par le gouvernement fédéral pour rendre compte de ses passifs liés aux régimes de pension, Nicholas Leswick, directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances, a expliqué : « Il n'y a pas vraiment d'argent; c'est une obligation sans capitalisation. Mais c'est un poste, en ce sens que nous indiquons ces intérêts débiteurs chaque année dans les résultats du gouvernement<sup>70</sup> ». Il a également noté que le Canada « est un leader parmi les pays de l'OCDE puisque nous reconnaissons pleinement l'élément de passif associé à ces régimes, qu'il soit capitalisé ou non, dans les Comptes publics du Canada<sup>71</sup> ».

Dans son rapport, le BVQ a indiqué que, en 2008, le ministère des Finances a analysé les répercussions qu'entraînerait le financement des obligations liées aux régimes de pension antérieures à 2000; le comité interministériel établi pour étudier la question n'a pas formulé de conclusion. Le BVG a indiqué que, selon l'analyse du ministère des Finances, le gouvernement fédéral pouvait financer ces obligations en émettant des obligations et en investissant les sommes obtenues dans un portefeuille de l'OIRPC. Selon l'écart entre le rendement du capital investi et le taux d'intérêt consenti pour les obligations, cette stratégie pourrait avoir des effets sur l'équilibre budgétaire du gouvernement fédéral<sup>72</sup>. Reconnaisant que l'OIRPC ne prend pas part aux décisions

---

67 Bureau du vérificateur général du Canada (2014), Annexe A, p. 37.

68 Ibid., par. 1.77.

69 Ibid., par. 1.73.

70 Réunion n° 29, 1705.

71 Ibid., 1700.

72 Bureau du vérificateur général (2014), par. 1.74–1.75.

stratégiques sur le financement du passif lié aux régimes de pension, M. Valentini a indiqué qu'il voyait d'un œil favorable la stratégie décrite précédemment consistant à financer les obligations liées aux pensions antérieures à 2000, ajoutant que l'OIRPSP serait en mesure de gérer ces fonds<sup>73</sup>. En outre, M. Ménard a expliqué que si les obligations liées aux régimes de pension antérieures à 2000 demeurent non financées, la proportion d'obligations non financées parmi l'ensemble des obligations du gouvernement se mettrait à diminuer au fil du temps. Il a noté que, à l'heure actuelle, près d'un tiers de la dette liée aux pensions de pension est investi avec l'OIRPSP et que les autres deux tiers ne sont pas financés. D'ici 2040, environ 90 % des obligations du gouvernement liées aux pensions sera soutenu par des actifs tangibles<sup>74</sup>.

Compte tenu des avantages potentiels – y compris l'amélioration de la transparence, de la reddition de comptes et de la simplicité – et des risques liés au financement des obligations liées aux régimes de pension antérieures à 2000, le BVG a recommandé que le ministère des Finances et le SCT effectuent une analyse des coûts et des avantages du financement de ces obligations et formulent des recommandations au responsable du régime de retraite<sup>75</sup>. Prenant acte du fait que le ministère des Finances a accepté la recommandation du BVG<sup>76</sup> et qu'il s'est engagé à mener à terme l'évaluation<sup>77</sup>, le Comité aimerait surveiller les progrès réalisés par le gouvernement pour évaluer les choix stratégiques concernant les obligations liées aux régimes de retraite non financées, et formule la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION 5**

**Que, d'ici le 31 décembre 2015, le ministère des Finances, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, fasse rapport au Comité permanent des comptes publics des résultats de son évaluation sur le financement des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000.**

#### **CONCLUSION**

Dans un contexte marqué par le vieillissement de la population et une conjoncture économique difficile, les fonctionnaires, les membres des Forces canadiennes et de la GRC s'attendent à ce que le gouvernement s'assure que leurs régimes de retraite sont abordables et durables à long terme. Les contribuables canadiens s'attendent à ce que le gouvernement gère ces régimes de manière à éviter toute répercussion néfaste sur le budget. Le Comité prend acte du fait que le gouvernement a accepté les

---

73 Réunion n° 31, 1700.

74 Réunion n° 29, 1700.

75 Bureau du vérificateur général (2014), par. 1.80–1.81.

76 Réunion n° 29, 1620.

77 Ibid., 1700.

recommandations formulées par le BVG dans son rapport du printemps 2014 et qu'il a l'intention de régler les questions qui y sont soulevées. Le SCT et le ministère des Finances prévoient avoir terminé la mise en œuvre des mesures contenues dans leurs plans d'action d'ici la fin 2015-2016.

Le Comité reconnaît que, comparativement aux régimes de retraite publics d'autres pays développés, les régimes du Canada sont solides et les passifs sont déclarés de manière transparente. Cela dit, le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de ses organismes administratifs et de soutien, doit : rendre officiel le cadre d'évaluation systématique de la durabilité des trois principaux régimes de retraite du secteur public; élaborer et mettre en place une politique de financement; élaborer une proposition de rapport consolidé et simplifié; et terminer son évaluation du financement des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000.



# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Ministère des Finances</b>            Nicholas Leswick, directeur,            Division de la politique fiscale</p>	2014/05/28	29
<p><b>Ministère de la Défense nationale</b>            David Millar, chef du personnel militaire</p>		
<p><b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>            Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe            Richard Domingue, directeur principal</p>		
<p><b>Bureau du surintendant des institutions financières</b>            Jean-Claude Ménard, actuaire en chef,            Bureau de l'actuaire en chef</p>		
<p><b>Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public</b>            John Valentini, vice-président à la direction, chef de l'exploitation et chef de la direction financière</p>		
<p><b>Gendarmerie royale du Canada</b>            Gilles Moreau, directeur général,            Programmes et services relatifs à l'effectif des ressources humaines</p>		
<p><b>Secrétariat du Conseil du Trésor</b>            Kim Gowing, directrice,            Pensions et avantages sociaux            Daniel Watson, dirigeant principal des ressources humaines</p>		
<p><b>Ministère des Finances</b>            Nicholas Leswick, directeur,            Division de la politique fiscale</p>	2014/06/04	31
<p><b>Ministère de la Défense nationale</b>            Lynn L. Bisson, chef adjoint du personnel militaire</p>		
<p><b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>            Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe            Richard Domingue, directeur principal</p>		
<p><b>Bureau du surintendant des institutions financières</b>            Jean-Claude Ménard, actuaire en chef,            Bureau de l'actuaire en chef</p>		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public</b></p> <p>John Valentini, vice-président à la direction, chef de l'exploitation et chef de la direction financière</p>		
<p><b>Gendarmerie royale du Canada</b></p> <p>Gilles Moreau, directeur général, Programmes et services relatifs à l'effectif des ressources humaines</p>		
<p><b>Secrétariat du Conseil du Trésor</b></p> <p>Kim Gowing, directrice, Pensions et avantages sociaux</p> <p>Daniel Watson, dirigeant principal des ressources humaines</p>		

# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([séances n<sup>os</sup> 29, 31 et 33](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

David Christopherson

