

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires à l'intention du Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Août 2014

MÉMOIRE DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES À L'INTENTION DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

INTRODUCTION

L'Institut canadien des actuaires (l'Institut) a le plaisir de présenter ce mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre des consultations prébudgétaires 2014.

Nos observations portent sur le thème « Accroître la compétitivité des entreprises canadiennes par la recherche, le développement, l'innovation et la commercialisation » dans la perspective de l'harmonisation de la réglementation des régimes de retraite.

RÉSUMÉ

Les actuaires du Canada sont en faveur de la poursuite des efforts visant l'harmonisation de la réglementation des régimes de retraite à l'échelle du Canada. Les régimes de retraite relèvent à la fois des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. Les lois et règlements du Canada sur les régimes de retraite ne sont pas harmonisés d'une province à l'autre, non plus qu'entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cela complexifie inutilement les régimes couvrant les employés concernés par plus d'une juridiction et se traduit par des coûts plus élevés et une diminution de la compétitivité sur le marché international.

Les régimes de retraite du secteur privé sont déjà pénalisés par le problème de l'harmonisation, mais on s'inquiète du fait que, d'ici 20 ans, à mesure que des régimes de retraite provinciaux seront créés, le même manque d'harmonisation entraînera encore plus de lourdeur et réduira d'autant la compétitivité des Canadiens et du Canada. Les enjeux seront d'ordres divers : coûts administratifs, problèmes de transférabilité, confusion pour les Canadiens devant un patchwork de régimes (le Régime de pensions du Canada (RPC), la sécurité de la vieillesse (SV), le supplément de revenu garanti (SRG), les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les fonds de revenu viager (FRV), les régimes de pension agréés collectifs (RPAC) et les régimes provinciaux) qui doivent fonctionner dans un environnement professionnel où la mobilité sera sûrement un enjeu de plus en plus important.

C'est dans l'intérêt public que nous recommandons à Finances Canada de poursuivre ses efforts pour promouvoir la sécurité du revenu pour les retraités canadiens et pour collaborer étroitement avec ses homologues provinciaux et avec l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) dans le but d'élaborer les modifications qu'il convient d'apporter à la réglementation des régimes de retraite.

CONTEXTE

La plupart des provinces sont dotées d'une réglementation des régimes de retraite, et les employés « inclus » à l'échelle fédérale sont assujettis à la *Loi (fédérale) sur les normes de prestation de pension*. Il y a aussi le RPC (programme fédéral), le Régime de rentes du Québec et le régime de rentes de la Saskatchewan (solutions provinciales). Le talon d'Achille de la structure actuelle est l'incapacité des diverses autorités de réglementation et de leurs maîtres politiques à élaborer ou à mettre en œuvre une même stratégie ou solution coordonnée pour l'ensemble du pays. À observer le vaste paysage canadien, on constate qu'il existe quantité de régimes et de modèles de financement selon les juridictions, chacun étant une méthode pleine de

bonnes intentions élaborée en fonction de besoins spécifiques, mais au détriment de l'harmonisation nationale.

Le manque d'harmonisation fait peser sur tous ces régimes des coûts plus élevés au titre du fonctionnement, de l'administration, de la conformité, des services professionnels et des communications. Jusqu'ici, malgré les coûts en question, ces régimes nationaux et multijuridictionnels se sont maintenus et ont conservé leur couverture géographique initiale.

Les différentes lois en vigueur au pays sont à peu près semblables, mais il y a tout de même des différences, et la nécessité de respecter tant de lois applicables à un même régime impose un fardeau financier et administratif aux promoteurs de ces régimes, bien souvent sans que les employés y gagnent grand-chose ou quoi que ce soit. À titre d'exemple simple, la définition de *conjoint* varie d'une juridiction à l'autre. Un employeur qui emploie des gens dans tout le pays devra donc consacrer plusieurs pages à ces définitions dans tous les documents utiles (texte du régime, descriptions sommaires des employés (à moins qu'ils fournissent des documents propres à chaque province, ce qui ajoutera aux coûts) et relevés annuels des participants. De plus, la définition de *conjoint* aux fins des prestations à verser et des relevés annuels de participants donne lieu à un fardeau administratif considérable et, dans certains cas, à des litiges coûteux (l'affaire *Carrigan*, dernièrement). Certains employeurs ont réglé le problème en éliminant leur régime de retraite et en le remplaçant par un régime de pension agréé collectif ou par... rien du tout.

Dans le document de consultation qu'il a publié en avril 2014 sous le titre de *Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles*, Finances Canada a précisé ceci :

Le gouvernement du Canada compte au nombre de ses importants objectifs celui de promouvoir la sécurité du revenu de retraite au Canada. Le Canada compte sur un système de revenu de retraite robuste; ce système est reconnu à l'échelle internationale comme étant à la fois adéquat, abordable et viable. Les régimes de pension agréés privés liés à l'emploi constituent une composante essentielle de ce système.

Cela dit, le manque d'harmonisation a l'effet contraire. Le nombre de Canadiens couverts par un régime de retraite est en train de diminuer, et les études attestent que beaucoup de travailleurs canadiens qui ne sont pas couverts par un régime de retraite ne mettent pas suffisamment d'argent de côté pour subvenir à leurs besoins lorsqu'ils seront retraités. Selon le document de Statistique Canada intitulé *Régimes de pension au Canada*, les données actualisées au 1^{er} janvier 2007 indiquaient qu'« [e]n 2006, 38,1 % des travailleurs rémunérés avaient un régime de pension agréé, en légère baisse par rapport aux 38,5 % enregistrés en 2005 ». La proportion était de 45 % en 1991. Par conséquent, le pourcentage de travailleurs couverts par un régime de retraite diminue depuis plusieurs années, et la tendance persiste. Qui pis est, le taux de cotisation à un RPA dans le secteur privé est passé de 35,4 % en 1977 à 26,8 % en 2003. À titre de comparaison, en 2003, plus de 86 % des travailleurs du secteur public cotisaient à un RPA¹. Si cette tendance se prolonge, le seul groupe de Canadiens couverts par un régime de retraite défini sera constitué des employés du gouvernement et des responsables politiques.

Le système d'épargne-retraite en difficulté et l'absence d'une stratégie coordonnée de revenu de retraite devraient inquiéter tous les Canadiens. Une étude effectuée en 2007 par l'ICA et le

¹ *Programmes de revenu de retraite au Canada*, Statistique Canada, 2006.

département des statistiques et de l'actuariat de l'Université de Waterloo² a permis de constater que les « deux tiers des ménages canadiens prévoyant la retraite en 2030 n'épargnent pas suffisamment pour assumer les frais de subsistance incontournables ». La moitié d'entre eux n'ont pas du tout d'épargnes.

L'harmonisation n'est pas seulement importante pour les lois déjà en vigueur, mais aussi pour les modifications et les nouveaux programmes en cours d'élaboration, dont les régimes de pension agréés collectifs (RPAC), les régimes à prestations cibles et les améliorations éventuelles que l'on se propose d'apporter au RPC (ou à d'autres régimes comme le régime de retraite de la province de l'Ontario). Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en sont à divers stades d'élaboration de lois et règlements concernant divers aspects. On en discute depuis des décennies, mais il est temps de procéder à l'harmonisation des régimes.

Finances Canada est en train d'examiner les observations qui lui ont été adressées à la suite de la publication de son document de consultation intitulé *Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles*. Ces observations devaient être déposées au plus tard le 23 juin. L'ICA a été invité à participer et a contribué à cette précieuse discussion.

L'Alberta et la Colombie-Britannique sont exemplaires en matière de collaboration et elles ont fait de l'excellent travail d'harmonisation de leurs lois dans le cadre des dernières modifications législatives auxquelles elles ont procédé. Elles ont décidé d'emblée d'harmoniser leurs lois sur les régimes de retraite et elles ont collaboré étroitement pour effectuer cette harmonisation à chaque étape. Elles sont aussi en train d'élaborer une réglementation qui sera applicable aux régimes à prestations cibles.

Nous recommandons à Finances Canada de poursuivre ses efforts pour promouvoir la sécurité du revenu de retraite des Canadiens et de collaborer étroitement avec ses homologues provinciaux et avec l'ACOR pour élaborer de concert les modifications aux lois applicables aux retraites et encourager les autres provinces à suivre l'exemple de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, qui font clairement la preuve que c'est possible lorsqu'il existe une volonté de collaboration.

L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES

L'Institut canadien des actuaires est l'organisme national de la profession actuarielle. C'est lui qui établit les Règles de déontologie et les processus de surveillance et de discipline à l'intention des actuaires qualifiés, qui doivent tous ceux-ci respectent les normes de pratique de la profession. Selon le principe directeur n° 1, l'Institut doit faire passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres. L'Institut aide aussi le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant leur profession au Canada.

Les actuaires font appel à leurs connaissances spécialisées en mathématiques financières, en statistique et en théorie des risques pour résoudre les problèmes auxquels font face les régimes de retraite, les organismes de réglementation, les sociétés d'assurance (assurance-vie et assurance incendie, accidents et risques divers), les programmes sociaux et les particuliers.

² *Planifier sa retraite : les Canadiens épargnent-ils suffisamment?*, Institut canadien des actuaires, juin 2007.