



# La question épineuse des régimes de retraite au Canada :

## Étude sur l'écart grandissant entre les secteurs public et privé en termes de tendances et de régimes de retraite

Lucie Charron, analyste des politiques  
Janvier 2007

### Table des matières :

Introduction	1
Tendances récentes concernant la retraite anticipée	1
Mesures d'incitation à la retraite	3
Qui profite des régimes de retraite complémentaires ?	4
Régimes de retraite d'employeurs	5
Préoccupations actuelles ayant trait aux régimes à prestations déterminées	7
Conclusion	9

### Introduction

En 1970, un Canadien sur cinq avait plus de 50 ans. On s'attend à ce qu'ils soient un sur trois dans cette catégorie d'ici 2008<sup>1</sup>. Le vieillissement de la population canadienne s'accroît. En termes de politiques publiques, ce phénomène a des répercussions sur un grand nombre de questions, notamment la retraite et les pensions.

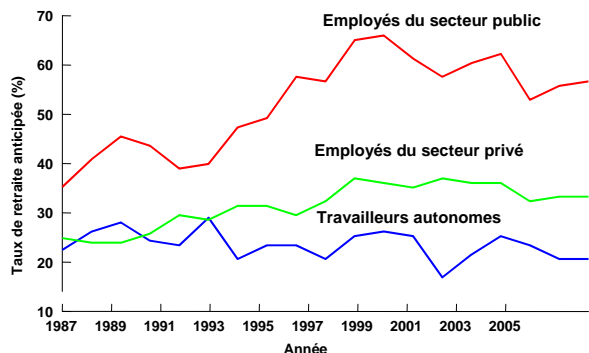
Bien que cette question ait suscité un intérêt accru depuis une décennie, les études et les données sur les pensions au Canada ne sont pas nombreuses. Cet intérêt accru a vraisemblablement deux causes : 1) la situation démographique actuelle reflétant un nombre plus grand de retraites anticipées et un taux de natalité à la baisse et 2) les défis associés à notre économie plutôt vigoureuse des cinq à dix dernières années, notamment la pénurie grave de main-d'œuvre qualifiée et la concurrence internationale plus vive du fait de la mondialisation. Tous ces facteurs ont souligné l'importance du vieillissement de la population canadienne.

L'objectif du présent rapport est de donner un aperçu de l'écart grandissant qui existe entre le secteur public et le secteur privé en termes de tendances et de régimes de retraite. Il vise aussi à expliquer le système complexe de revenu de retraite au Canada. Cette étude est structurée selon le plan suivant : I) Tendances récentes concernant la retraite anticipée II) Mesures d'incitation à la retraite III) Quelques statistiques sur la protection des Canadiens en matière de pensions IV) Régimes de retraite d'employeurs V) Préoccupations actuelles ayant trait aux régimes de retraite à prestations déterminées et VI) Conclusion.

### I. Tendances récentes concernant la retraite anticipée

Du point de vue démographique, la retraite anticipée<sup>2</sup> est de plus en plus courante au Canada. À titre d'exemple, entre 1987 et 1990, 29 pour cent des personnes qui ont pris leur retraite avaient moins de 60 ans. Entre 1997 et 2005, la proportion de retraites anticipées a bondi à 42 pour cent<sup>3</sup>. Ce qui est particulièrement troublant dans ces statistiques est que la tendance n'est pas semblable dans le secteur public et le secteur privé. Au contraire, la situation est radicalement différente dans les deux secteurs (Figure 1).

**Figure 1 :**  
Le secteur public, moteur de la tendance à la retraite anticipée (à moins de 60 ans)

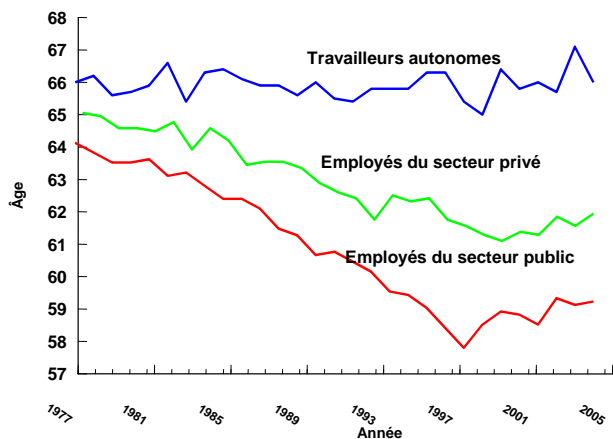


Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, V1206\_18.

Depuis la fin des années 1980, le secteur public est le moteur de la tendance à la retraite anticipée. La proportion de retraites anticipées dans le secteur public avoisinait 56 pour cent en 2005, tandis qu'elle était environ deux fois moins élevée dans le secteur privé (33 pour cent) et qu'elle n'atteignait que 20 pour cent<sup>4</sup> chez les travailleurs autonomes.

De surcroît, l'âge moyen de la retraite chez les employés du secteur public a baissé plus rapidement au cours des dernières décennies que celui des employés du secteur privé et des travailleurs autonomes (Figure 2).

**Figure 2 :**  
Âge moyen de la retraite



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2006.

En fait, les travailleurs autonomes canadiens sont les derniers à prendre leur retraite. Depuis le milieu des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, l'âge moyen de la

retraite au sein de ce groupe, soit 66 ans, est resté stable. Dans le secteur privé, l'âge moyen de la retraite a connu une baisse modérée, passant de 65 à 62 ans. En ce qui concerne le secteur public, l'âge moyen de la retraite est passé de 64 à 59 ans au cours des 30 dernières années (Tableau 1).

**Tableau 1 :**  
Âge moyen de la retraite

	Secteur public	Secteur privé	Travailleurs autonomes
<b>1976-79</b>	64	65	66
<b>1980-89</b>	62	64	66
<b>1990-99</b>	59	62	66
<b>2000-05</b>	59	62	66

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2006.

Ces statistiques signalent que, contrairement aux employés du secteur public, les Canadiens qui travaillent dans le secteur privé risquent de ne pas disposer des mêmes moyens pour prendre une retraite anticipée. Ainsi, à mesure que la population vieillit, l'écart se creuse entre le secteur public et le secteur privé en ce qui concerne l'âge de la retraite. Cette tendance est particulièrement alarmante compte tenu de l'importance du secteur privé pour l'économie canadienne.

La plupart des entreprises canadiennes sont relativement petites. En fait, celles qui ont moins de 50 employés comptent pour plus de 97 % de l'ensemble des entreprises canadiennes. De plus, elles représentent plus de la moitié de l'emploi total au Canada et environ la moitié du PIB<sup>5</sup>.

Fait plus important encore, le travail autonome a été un facteur déterminant dans la croissance du marché du travail. De 1990 à 2004, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté de 30 pour cent au Canada<sup>6</sup>. Cette tendance souligne la nécessité de mieux comprendre les facteurs qui semblent avoir accentué cet écart. Du point de vue économique, il s'agit d'un enjeu important qui, au bout du compte, risque d'éroder la productivité et l'avantage concurrentiel du Canada, lesquels sont à la base de notre niveau de vie sans cesse croissant. Le fait de ne pas agir dans ce dossier serait un pas en arrière plutôt qu'en avant.

À la lumière de ce qui précède, il serait logique de se poser les questions suivantes : que savons-nous déjà

de l'écart entre les secteurs public et privé en matière de retraite anticipée et, surtout, pouvons-nous le rétrécir ? Pour faciliter la réponse à ces questions, nous devons d'abord examiner les facteurs qui influent sur la décision de prendre la retraite.

## II. Mesures d'incitation à la retraite

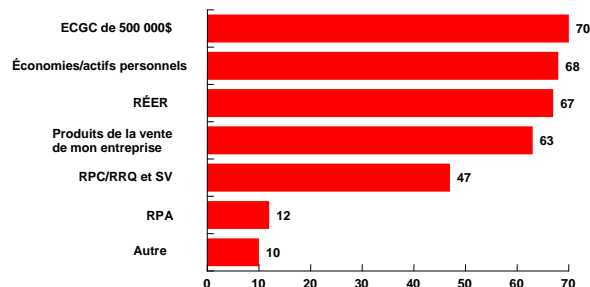
La décision de prendre la retraite est très personnelle mais elle peut être influencée par plusieurs facteurs. Certaines preuves empiriques<sup>7</sup> montrent que l'existence d'un régime de retraite d'employeur, également appelé régime de pension agréé (RPA), est le facteur le plus décisif à cet égard. La générosité de ce RPA, en particulier, pèse lourd dans la balance. Une récente étude du Conference Board du Canada<sup>8</sup> révèle d'ailleurs qu'en moyenne, les fonctionnaires prennent leur retraite 2,5 ans plus tôt que les employés du secteur privé en raison de la grande générosité des régimes de pension de la fonction publique du Canada. Ainsi, plus le régime de pension est généreux, plus l'employé est susceptible de prendre une retraite anticipée.

De plus, la documentation révèle que les facteurs suivants jouent aussi un rôle dans la décision de prendre la retraite : traitement fiscal du régime enregistré d'épargne-retraite (REER), capacité d'épargne, état de santé et restrictions relatives aux régimes de retraite universels, comme l'âge d'admissibilité au Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec.

Ces facteurs ont toutefois une incidence bien moins marquée sur la décision des entrepreneurs canadiens de prendre leur retraite. En fait, le RPA est l'un des instruments d'épargne-retraite les moins importants pour ces derniers. Cela n'a rien d'étonnant compte tenu du fait que la majorité des entreprises canadiennes sont des petites et moyennes entreprises (PME) et qu'il leur est financièrement impossible d'offrir un RPA. L'exonération cumulative des gains en capital (ECGC), les économies/actifs personnels, les REER et le produit de la vente de l'entreprise sont les principaux instruments d'épargne-retraite des propriétaires d'entreprises indépendantes (Figure 3). Les plans de retraite individuels, qui sont semblables aux REER mais qui permettent des déductions fiscales plus importantes, constituent une autre forme d'épargne-retraite. Il n'en existe cependant que très peu au Canada.

Figure 3 :  
Principaux instruments d'épargne-retraite des propriétaires d'entreprises indépendantes

(% des réponses)



Source : FCEI, *Les opinions de nos membres n° 58*, janvier-juin 2006, selon 22 027 réponses.

Il est clair que même si la décision de prendre la retraite est personnelle, les mesures incitatives sont très différentes pour les employés et pour les employeurs.

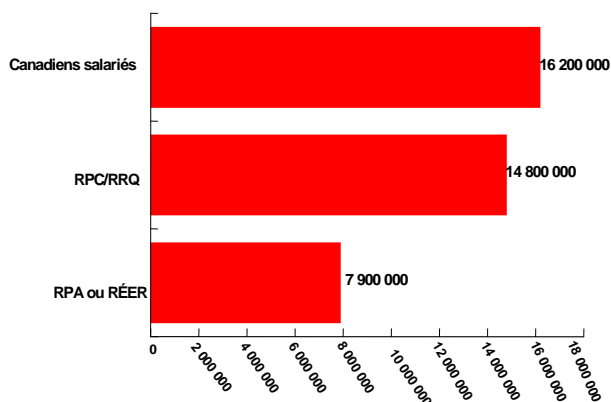
Sur le plan des politiques publiques, des pressions s'exercent à la fois pour favoriser et pour décourager la retraite anticipée. D'une part, l'augmentation des retraites anticipées crée des débouchés et des occasions de promotion pour les jeunes travailleurs. La retraite anticipée est aussi jugée avantageuse pour les entreprises qui souhaitent réduire leurs effectifs. De plus, notre espérance de vie s'étant allongée, certaines personnes souhaitent prendre leur retraite tôt pour s'occuper de leurs proches vieillissants. La retraite anticipée est propice à un tel équilibre travail-famille.

D'autre part, la pression monte pour réduire les mesures d'incitation à la retraite. Étant donné la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans notre économie, les personnes plus âgées peuvent jouer un rôle croissant en comblant les postes vacants. Les retraités à temps partiel, par exemple, répondent bien au besoin de main-d'œuvre flexible des employeurs. De plus, ces derniers comprennent l'importance, pour la mémoire de l'organisation, de retenir des personnes plus âgées ayant accumulé un bagage de connaissances propres à l'entreprise, et établi des réseaux. Finalement, l'espérance de vie accrue exerce une pression supplémentaire sur les régimes de pension de l'État. Le fait d'inciter les gens à travailler plus longtemps est donc perçu comme un moyen d'atténuer les pressions qui s'exercent sur le système.

### III. Qui profite des régimes de retraite complémentaires ?

La valeur de l'actif total accumulé dans les programmes de revenu de retraite du Canada représente l'un des principaux réservoirs de capitaux d'investissement au pays. L'actif total des régimes de retraite au Canada s'élevait à 1,3 milliards \$<sup>9</sup> en 2003. Le PIB du Canada la même année était de 1 milliard \$. Cela dit, le nombre de Canadiens qui sont en mesure d'épargner en vue de la retraite dans le cadre d'un régime de retraite complémentaire est limité. Actuellement, environ 50 % des déclarants âgés entre 25 et 64 ans, soit 7,9 millions de Canadiens<sup>10</sup>, épargnent dans le cadre d'une forme quelconque de régime de retraite complémentaire, à savoir un régime de pension agréé (RPA) ou un régime enregistré d'épargne-retraite<sup>11</sup> (REER). L'autre moitié des déclarants n'a aucun instrument privé d'épargne-retraite et compte uniquement sur le régime universel, comme le Régime de pensions du Canada (RPC) ou le Régime de rentes du Québec (RRQ) et la sécurité de la vieillesse (SV), pour s'assurer une certaine forme de revenu à la retraite<sup>12</sup> (Figure 4).

Figure 4 : Régime de retraite universel et régime de retraite complémentaire en 2005



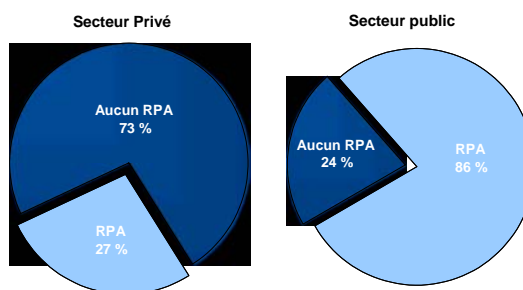
Source : Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada*, édition 2006.

Les gens épargnent en vue de la retraite pour être en mesure de conserver le niveau de vie qu'ils avaient lorsqu'ils travaillaient. Les RPA, suivis des REER, sont, sans exception, les types de régime de retraite les plus généreux permettant d'atteindre cet objectif. Se fier uniquement au régime de retraite universel, comme le fait la moitié de la population, ne permettra pas de conserver le même niveau de vie.

C'est pourquoi les régimes de retraite complémentaires sont si importants.

La majorité des Canadiens dépourvus de régime de retraite complémentaire travaillent dans le secteur privé. En 2003, environ 27 pour cent des employés du secteur privé avaient un RPA, comparativement à plus de 86 pour cent dans le secteur public<sup>13</sup> (Figure 5).

Figure 5 : RPA dans le secteur privé c. RPA dans le secteur public



Source : Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada*, édition 2006.

Le taux de couverture a augmenté de 1977 à 1991 dans le secteur public, mais il a baissé légèrement depuis. Dans le secteur privé, la proportion de RPA diminue régulièrement. Elle est passée de 35 pour cent en 1977 à 27 pour cent aujourd'hui<sup>14</sup>.

De plus, plusieurs études comparant les salaires entre le secteur public et le secteur privé révèlent qu'il existe bel et bien un écart, quelque soit l'ordre de gouvernement. L'étude *Droit de regard sur les salaires*, réalisée par la FCEI, montre en plus que les avantages sociaux payés, qui représentent l'ensemble des cotisations de l'employeur à un régime de retraite, les primes d'assurance, etc., sont beaucoup plus substantiels dans le secteur public, peu importe l'ordre de gouvernement, que dans le secteur privé. Ainsi, en 2000, c'est dans le secteur public fédéral que l'on retrouvait les avantages sociaux payés les plus importants, en pourcentage du total des salaires et traitements. Les fonctionnaires fédéraux ont touché des avantages sociaux correspondant à 19,1 % du total de leurs salaires et traitements, alors que les employés du secteur privé ont touché des avantages sociaux correspondant à 11,5 % du total de leurs salaires et traitements<sup>15</sup>. À la lumière de ces chiffres, cela vaut la peine d'examiner les différentes caractéristiques des régimes de retraite

d'employeurs, lesquels sont largement considérés comme la raison principale de l'extrême disparité entre les avantages sociaux offerts dans le secteur public et dans le secteur privé.

#### **IV. Régimes de retraite d'employeurs**

Les régimes de retraite d'employeurs constituent le système de revenu de retraite de base. Ils sont communément appelés régimes de pension agréés (RPA) ou régimes de retraite complémentaires. Les RPA existent tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Une caractéristique essentielle de ces régimes est qu'ils sont offerts aux employés sur une base volontaire, c'est-à-dire que les employeurs ne sont aucunement tenus d'offrir ce type de rémunération à leurs employés. Il s'agit d'une caractéristique essentielle puisque les RPA imposent aux employeurs une charge financière importante qu'ils ne sont pas tous en mesure d'assumer, particulièrement dans le secteur des PME.

Les régimes de retraite que les employeurs peuvent offrir à leurs employés se divisent en deux types : les régimes de retraite à prestations déterminées (PD) et les régimes de retraite à cotisations déterminées (CD). Les avantages associés à ces deux types de régimes sont très différents (Figure 6).

##### **Régimes de retraite à prestations déterminées (PD)**

Les régimes de retraite à prestations déterminées sont décrits comme étant les plus sûrs et les plus généreux pour les employés. Les prestations sont attribuées selon une formule établie, habituellement une formule pourcentage-salaire ou une formule prestations forfaitaires. Pour les employés, ce type de régime est avantageux parce qu'il comporte très peu de risques. Les prestations sont pratiquement garanties et généralement indexées à 100 %. Les régimes à PD ont donc beaucoup de valeur pour les employés dans le cadre de leur rémunération totale.

Ces régimes présentent plusieurs inconvénients dont le principal est le fait que l'employeur assume la majorité des risques financiers qui y sont associés.

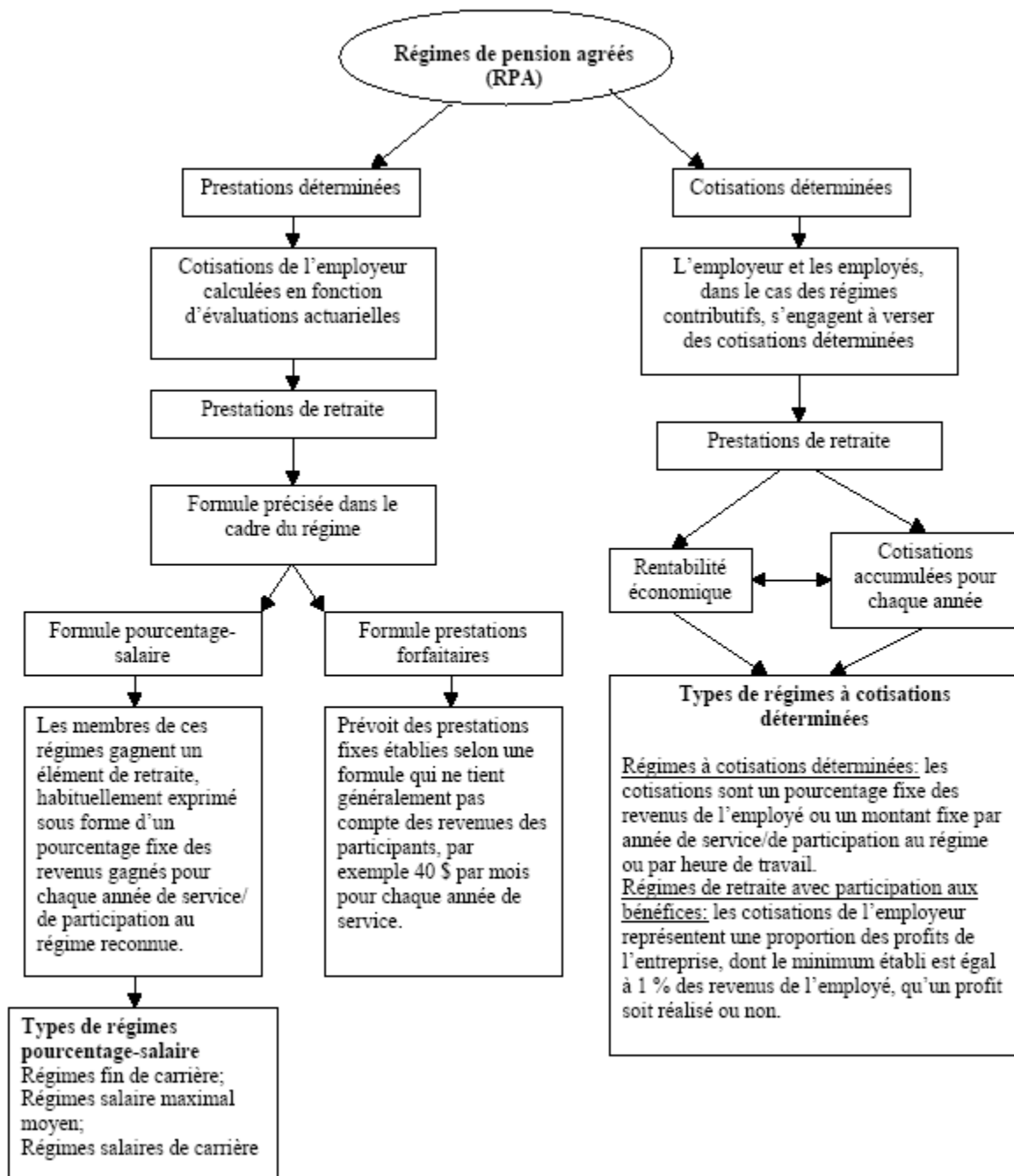
Les cotisations de l'employeur sont calculées en fonction d'évaluations actuarielles et sont très sensibles aux conditions du marché, notamment les fluctuations de taux d'intérêt. Par conséquent, les risques financiers associés aux régimes de retraite font partie du passif financier des entreprises<sup>16</sup>. En outre, les employeurs sont confrontés à un problème d'asymétrie dans la mesure où les récompenses ne sont pas proportionnelles aux risques et que seuls les employeurs sont responsables des contributions au régime à PD ainsi que des manques à gagner, que les employés cotisent ou pas. Or, les employeurs ne sont pas autorisés à accéder aux excédents accumulés au régime, ou s'en voient simplement limiter l'accès. Enfin, la complexité de la plupart des régimes à PD entraîne d'important frais administratifs pour les employeurs.

##### **Régimes de retraite à cotisations déterminées (CD)**

Les régimes de retraite à cotisations déterminées (CD) sont différents. La distinction fondamentale est que les prestations ne sont pas fixées selon une formule préétablie. L'employeur s'engage plutôt à verser des cotisations à un taux donné, comme, par exemple, un pourcentage fixe des revenus de l'employé ou un montant fixe par année de service. Les prestations sont calculées sur la base de la valeur du régime qui est fonction des cotisations versées par l'employeur et l'employé et de la rentabilité économique du régime. Pour les employés, ce type de régime est jugé à risque élevé. Comme il n'y a pas de formule préétablie de calcul des prestations, celles-ci ne sont ni garanties ni indexées. Qui plus est, les régimes à CD pour les employés plus âgés touchant un revenu plus élevé offrent des plafonds de cotisation bien moins généreux par rapport aux régimes à PD.

Du point de vue des employeurs, les régimes à CD ont pour principal avantage de faire porter les risques financiers par les employés plutôt que par les employeurs. De plus, les frais administratifs sont moins élevés pour les employeurs que dans le cas d'un régime à PD.

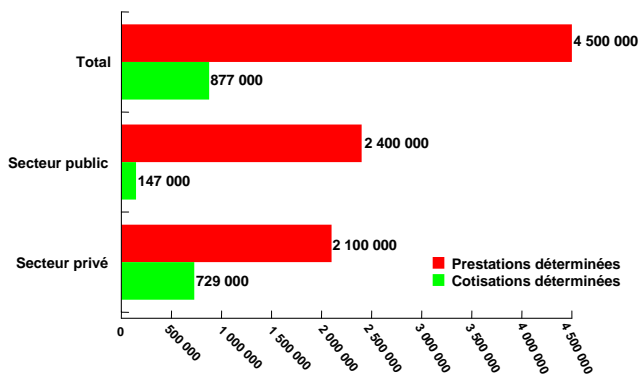
Figure 6 :  
Régimes de pension agréés



À l'heure actuelle, 4,5 millions de Canadiens sont couverts par un régime à PD et environ 877 000 sont couverts par un régime à CD. Dans le secteur public, plus de 2,4 millions de Canadiens participent à un régime à PD et seulement 147 300 participent à un régime à CD. Parallèlement, dans le secteur privé, 2,1 millions de Canadiens sont couverts par un régime à PD et 729 200 sont couverts par un régime à CD<sup>17</sup> (Figure 7).

Figure 7 :

#### Régimes à prestations déterminées et régimes à cotisations déterminées



Source : Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada*, édition 2006.

#### V. Préoccupations actuelles ayant trait aux régimes de retraite à prestations déterminées

À l'échelle internationale et au Canada, la tendance dans le secteur privé est à l'abandon des régimes à PD au profit des régimes à CD. À titre d'exemple, le nombre de régimes à PD dans le secteur privé a chuté d'environ 75 pour cent depuis 1985 aux États-Unis<sup>18</sup>. De même, entre 1992 et 2003, le taux de couverture des Canadiens par un régime à PD est passé de 44 pour cent à 34 pour cent de la main-d'œuvre, et 77 pour cent des abandons ont eu lieu dans le secteur privé<sup>19</sup>. On explique couramment cette tendance par le fait que les entreprises commencent à reconnaître les véritables incertitudes et risques financiers associés aux régimes de retraite à PD. Cela est particulièrement vrai compte tenu des incertitudes qui planent sur les économies du monde entier et des réalités démographiques liées au vieillissement de la population.

Au Canada, les problèmes liés aux régimes à PD sont de deux natures. Premièrement, la disponibilité de ces régimes diffère radicalement entre le secteur

public et le secteur privé. Presque tous les régimes de retraite du secteur public sont des régimes à PD, tandis que ceux-ci semblent en voie de disparition dans le secteur privé. Comme nous l'avons souligné précédemment, le promoteur d'un régime à PD est entièrement responsable d'en assurer la capitalisation intégrale. Or, dans le cas du secteur public, c'est le gouvernement qui agit comme promoteur. Autrement dit, les contribuables subventionnent largement les régimes de retraite des employés du secteur public. Dans un tel contexte, des solutions moins coûteuses, comme les régimes à CD, deviennent la norme dans le secteur privé. Il est frustrant de voir que les contribuables ayant un régime de retraite moins avantageux ou n'ayant aucun régime de retraite soient injustement tenus de payer des impôts élevés pour subventionner les régimes de retraite fort généreux du secteur public.

En outre, les risques financiers associés aux régimes de retraite à PD sont plus grands pour les employeurs du secteur privé que pour le secteur public, car le gouvernement ne garantit pas les régimes de retraite du secteur privé. Même si certaines entreprises peuvent encore se payer de tels régimes, elles choisissent de plus en plus de les éviter en raison des risques financiers élevés qu'ils comportent. Ensuite, lorsqu'il est question de rémunération, la tendance qui consiste à s'éloigner des régimes à PD est désavantageuse pour le secteur privé. Elle constitue, en effet, pour celui-ci un autre obstacle sur le plan de la compétitivité et de la capacité d'attirer et de retenir de nouveaux employés. Certains experts font valoir que ce problème structurel commence à créer des distorsions sur le marché du travail ou donne lieu à un système à deux vitesses opposant les secteurs public et privé.

Le deuxième problème concernant les régimes à PD au Canada est le nombre croissant de ces régimes ayant des obligations non capitalisées, qui augmentent d'ailleurs dans certains cas. Dans un rapport publié en 2004, l'Association des comptables généraux accrédités du Canada (CGA) estimait que plus de la moitié des régimes de retraite à PD au Canada accusaient un déficit de capitalisation. Le manque à gagner total atteignait 160 milliards \$ à la fin de 2003<sup>20</sup>. En Ontario, la capitalisation des régimes à PD oscille entre 77 et 90 pour cent. Par exemple, le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario avait un manque à gagner estimé à 6,1 milliards \$ en 2006. De même,

le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS) avait un manque à gagner de 3 milliards \$ en 2005, soit une hausse de 2 milliards \$ par rapport à l'année précédente. L'évaluation des manques à gagner des régimes de retraite fait susciter également des questions d'imputabilité et de transparence du processus. Par exemple, le manque à gagner du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario était estimé à 32 milliards \$ en 2005, soit une hausse de 12,5 milliards \$ par rapport à l'année précédente. Cependant, en 2006, les estimations ont été révisées et le manque à gagner du régime est maintenant établi à 6,1 milliards \$. La complexité de ces pratiques est un autre élément qui brouille les cartes lorsqu'on essaie de comprendre les manques à gagner des régimes de retraite.

Lors d'une séance d'information, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a prévenu le ministre fédéral des Finances que la situation financière des régimes de retraite complémentaires s'était détériorée de manière significative en 2005 et que les perspectives pour 2006 étaient encore plus sombres. On invoque souvent les faibles taux d'intérêt des quelques dernières années pour expliquer la hausse des manques à gagner des régimes de retraite. Il est vrai qu'en raison de ces faibles taux d'intérêt, les passifs au titre des régimes de retraite se sont accrus, ce qui signifie qu'il faut plus d'argent pour financer les régimes. La stratégie de placement axée sur une répartition de l'actif de 60 % d'actions et 40 % d'obligations explique aussi l'augmentation des manques à gagner des régimes à PD. Bien qu'il soit difficile de trouver des données probantes expliquant pourquoi cette stratégie de placement semble privilégiée par les spécialistes, on l'accuse de créer un déséquilibre des risques associés aux actifs/passifs des régimes à PD. L'asymétrie des régimes à PD est un autre facteur qui détermine les déficits de capitalisation étant donné les exigences minimales imposées aux promoteurs de régime. Enfin, la générosité croissante des régimes de retraite vient également expliquer l'accroissement des obligations non capitalisées. Il n'est pas inhabituel que les régimes de retraite à PD offrent des prestations de plus en plus généreuses durant les années où ils enregistrent des excédents. Par ailleurs, le vieillissement de la population et le prolongement de l'espérance de vie ne font qu'aggraver la situation.

Il reste que au-delà des explications liées à la sensibilité aux conditions du marché, le cadre réglementaire applicable aux régimes à PD pourrait manquer de fondements conceptuels solides. De plus, on mentionne souvent que les mécanismes de pension rattachés aux régimes à PD sont mal définis et assortis de processus de gouvernance et de gestion inefficaces, et que les pratiques actuarielles et comptables relatives à ces régimes sont trop complexes<sup>21</sup>.

De surcroît, du point de vue juridique, le jugement rendu en juillet 2004 dans l'affaire Monsanto<sup>22</sup>, qui fait jurisprudence et qui permettait aux employés d'avoir part au surplus généré au titre du régime de retraite de l'entreprise au moment de la liquidation partielle de celui-ci, s'est ajouté à la liste des facteurs décourageant les entreprises d'assurer la capitalisation intégrale de leurs régimes de retraite.

Un autre problème systémique qui contribue à creuser l'écart entre les régimes de retraite des secteurs public et privé réside dans le fait que les régimes du secteur privé doivent subir une évaluation actuarielle tous les trois ans. Si on découvre alors qu'un régime est sous-capitalisé, l'employeur doit prendre des mesures concrètes pour rétablir la solvabilité du régime. Il n'existe aucune exigence de la sorte pour les régimes du secteur public car les gouvernements sont réputés avoir accès à des ressources infinies pour combler les manques à gagner – nous, les contribuables. Cette situation est déjà très grave et ne fera qu'empirer si les gouvernements ne prennent pas les mesures nécessaires pour aligner davantage leurs régimes sur ceux du secteur privé.

Dans la recherche de solutions à ce problème, il est hors de question de pénaliser les contribuables en passant une loi obligeant le gouvernement à garantir les régimes de retraite du secteur privé. La Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) des États-Unis est un bon exemple de risque imposé aux contribuables. La PBGC est une institution gouvernementale fondée en 1974 dont l'objectif est de garantir les régimes de retraite du secteur privé, sans égard au fait qu'ils soient entièrement capitalisés ou non. Trente-deux ans après sa création, la PBGC est insolvable. Selon ses états financiers, le passif excède l'actif de 23 milliards \$ et la valeur actualisée de son déficit de trésorerie à long terme est évaluée à 92 milliards \$. En fin de compte, la PBGC s'est exposée à d'énormes risques

financiers afin de protéger les bénéficiaires de certains régimes mais, ce faisant, elle a également imposé ces risques à tous les contribuables<sup>23</sup>. Il est aussi possible que la PBGC dissuade certains employeurs de se montrer responsables à l'égard de la solvabilité de leur régime, puisqu'ils estiment avoir un filet de sécurité en cas de problème. De toute évidence, cette solution n'est pas viable et d'autres études sur le sujet s'imposent. L'examen des meilleures pratiques ayant cours au sein des entreprises ailleurs dans le monde, notamment en Europe et en Australie, pourrait contribuer à l'élaboration de solutions<sup>24</sup>.

Pour mettre en œuvre des changements durables et efficaces afin de combler cet écart entre les régimes, nous devons d'abord acquérir une bonne compréhension du système actuel. Malheureusement, l'information sur les régimes et les systèmes de retraite actuellement accessible au public est extrêmement limitée, ce qui constitue un autre obstacle à la réforme des régimes de retraite.

Le manque d'information le plus criant concerne les données. La nature complexe des régimes de retraite et la différence de traitement entre les régimes du secteur public et ceux du secteur privé en matière de législation, de réglementation et de pratiques comptables rend difficile la présentation de statistiques comparables à cet égard. Cependant, les données existent; elles ne sont simplement pas faciles d'accès pour le public.

L'inaccessibilité de ces données a imposé beaucoup de restrictions aux recherches. Par exemple, en raison du manque de données sur les cotisations des employés et des employeurs aux régimes de retraite, il est pratiquement impossible d'estimer avec exactitude la « véritable » valeur de l'écart entre les régimes des secteurs public et privé. Le manque de données sur les prestations versées aux pensionnés, les facteurs d'indexation, l'âge d'admissibilité, etc. nous limitent également dans notre capacité à calculer la fraction de l'argent des contribuables affectée aux régimes de retraite du secteur public. Les gouvernements doivent rendre ces données accessibles au public afin que des études appropriées puissent être effectuées et que des solutions pertinentes puissent être proposées.

## VI. Conclusion

En conclusion, l'équité des régimes de retraite pour le secteur public et le secteur privé est une question épineuse au Canada. Sans aucun doute, les deux secteurs jouent un rôle crucial pour la santé économique du Canada. Cependant, la différence de traitement – sur le plan de la législation, de la réglementation ou des principes de rémunération – qui existe entre les régimes de retraite des secteurs public et privé est injustifiable et inéquitable pour les Canadiens. Il n'existe aucun motif valable pour justifier que les contribuables canadiens soient forcés de financer les régimes de retraite du secteur public lorsqu'on sait que la moitié de ceux qui travaillent dans le secteur privé ne profiteront même pas d'un régime complémentaire au moment de leur retraite. L'injustice a assez duré.

En outre, l'inégalité à laquelle de nombreux Canadiens font face en matière de régimes de retraite nuit considérablement au secteur privé en dressant des obstacles inutiles qui l'empêchent de concurrencer le secteur public à armes égales. Cette situation lèse tout particulièrement les PME qui sont l'épine dorsale de l'économie canadienne. Si l'inégalité n'est pas corrigée, la situation ne pourra que dégénérer, et l'esprit d'entreprise, la productivité, la croissance économique et la prospérité du Canada en souffriront.

La FCEI exige que des données supplémentaires sur les régimes de retraite des secteurs public et privé soient recueillies et rendues publiques.

De plus, elle recommande que toute réforme du régime de retraite soit établie sur les principes suivants :

- 1) Le contribuable ne devrait pas constituer le recours par défaut pour financer les manques à gagner des régimes de retraite, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé.
- 2) Les éléments de transparence, d'imputabilité et de cohérence devraient être intégrés dans les pratiques comptables et actuarielles pour faciliter l'évaluation des manques à gagner des régimes de retraite.
- 3) Les excédents des régimes de retraite ne devraient pas être automatiquement redirigés vers l'accroissement des prestations de

retraite; il faudra privilégier la stabilité et la restriction de dépenses.

- 4) Toute réforme des politiques de retraite devrait essentiellement viser à instaurer des conditions égales en ce qui concerne le traitement d'épargne-retraite pour les individus travaillant dans le secteur privé et dans le secteur public.

Le fossé qui sépare les régimes du secteur public de ceux du secteur privé se creuse. Même s'il n'y a jamais eu d'intérêt politique à régler ce problème, ce qui n'a rien d'étonnant, il est urgent qu'une réforme ait lieu pour rétablir des conditions égales dans les secteurs public et privé. Si nous voulons éviter le développement d'un système de retraite à deux vitesses, déjà amorcé selon de nombreuses personnes, et si nous voulons que le Canada demeure productif et concurrentiel, nous devons nous attaquer à ce problème dès maintenant. Il y va de l'intérêt de tous.

## Références

AMBACHTSHEER, Keith. « One sick system: Pension Revolution I: Pension expert Keith Ambachtsheer says neither defined benefit nor defined contribution plans protect workers' retirements », *National Post*, 29 mars 2006.

AMBACHTSHEER, Keith. *Cleaning Up The Pensions Mess: Why it will take more than money*, C.D. Howe Institute, document d'information n° 78, février 2004. (En anglais uniquement).

BLAKE, David, et coll. *Barriers of pension scheme participation in small- and medium-sized enterprises*, document de discussion PI-0505, The Pensions Institute, Cass Business School, London, mars 2005. (En anglais uniquement).

BRUCE, Doug. *Droit de regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, août 1999.

ASSOCIATION DES COMPTABLES GÉNÉRAUX ACCRÉDITÉS DU CANADA. *Le point sur la situation des régimes de retraite à prestations déterminées au Canada*, 2005.

ASSOCIATION DES COMPTABLES GÉNÉRAUX ACCRÉDITÉS DU CANADA. *Faire face au dilemme des régimes de retraite au Canada*, 2003.

L'OFFICE D'INVESTISSEMENT DU RPC. Communiqué de presse, Toronto, 17 mai 2006.

DARBY, Paul. *Performance and Potential 2005-06 – Rethinking the Workforce*, Conference Board du Canada, chapitre 4, octobre 2005. (En anglais uniquement).

DENISON, David. *The Challenge of Managing CPP Assets*, discours, Conference Board of Canada 2006, 2006 Pension Summit sur les

régimes de retraite, 2 mai 2006. (En anglais uniquement).

DODGE, David. *Allocution prononcée par le gouverneur de la Banque du Canada devant l'Association des MBA du Québec (AMBAQ)*, Montréal, 9 novembre 2005.

GRUBER, Jonathan. *Programmes de la sécurité du revenu : Incitatifs gouvernementaux liés à la retraite au Canada*, rapport final, RHDSC, mai 2001.

GUNDERSON, Morley. *Programmes de la sécurité du revenu : Simulations des effets d'incitation des régimes de retraite privés et universels*, RHDSC, mai 2001.

COUR SUPRÊME DU CANADA, *Monsanto Canada Inc. c. Ontario* (surintendant des services financiers), [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54, 29 juillet 2004.

KIERAN, Patrick. « Retraite anticipée : tendances », *L'emploi et le revenu en perspective*, n° 75-001-XIF au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, septembre 2001, vol. 2, n° 9.

LE PAN, Nicholas. *Allocution de Nicholas Le Pan*, surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF), Empire Club of Canada, Toronto, 16 février 2006.

MASER, Karen et Robert ANDERSON. *Survol des programmes de revenu de retraite au Canada*, n° 74-507-XCB au catalogue de Statistique Canada, 2006.

MUNNELL, Alicia H. et coll. *Why are healthy employers freezing their pensions?*, Center for Retirement Research, Boston College, Chestnut Hill, n° 44, mars 2006. (En anglais uniquement).

BUREAU DE L'ACTUAIRE EN CHEF. *Régime de pensions du Canada : Étude des facteurs d'ajustement actuariels*, étude actuarielle n° 2, mars 2003.

RÉGIME DE RETRAITE DES EMPLOYÉS MUNICIPALS DE L'ONTARIO (OMERS). *Rapport annuel 2005, Toronto, 20 avril 2006.* Sur Internet : <URL:<http://www.omers.com/English/Rapport-annuel.html>>.

ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE. *Prendre le virage : Assurer l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées*, août 2005.

RÉGIME DE RETRAITE DES ENSEIGNANTES ET DES ENSEIGNANTS DE L'ONTARIO. *Rapport annuel 2005 : Transparence*, avril 2006. Sur Internet : <URL:<http://www.otpp.com/web/frwebsite.nsf/web/financialreports>>.

PICARD, Derek. *Droit de regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, octobre 2003.

POLLOCK, Alex J. *Addressing the Insolvency of the Pension Benefit Guaranty Corporation*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., juin 2006. (En anglais uniquement).

ROBSON, William B.P. *Many Happy Returns: Guarding the Integrity of the CPP Investment Board*, dossier électronique, C.D. Howe Institute, Toronto, 22 juin 2006. (En anglais uniquement).

SCHEMBARI, Patricia. *Évolution des régimes de pensions d'employeurs : les 30 dernières années*, n° 74-507-XCB au catalogue de Statistique Canada, 2006.

SCHEMBARI, Patricia. *Épargne-retraite au moyen des régimes de pensions agréés (RPA) et des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) : une évolution sur plus d'une décennie*, n° 74-507-XCB au catalogue de Statistique Canada, 2006.

CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Programmes de revenu de retraite au Canada », *Le Quotidien*, 7 février 2006.

1. Patrick Kieran, « *Retraite anticipée : tendances* », *L'emploi et le revenu en perspective*, Statistique Canada, septembre 2001.
2. Aux fins du présent article, l'expression « retraite anticipée » fait référence aux nouveaux retraités de moins de 60 ans, ce qui concorde avec la convention de Statistique Canada.
3. Statistique Canada, Enquête sur la population active, V1206\_18.
4. Statistique Canada, Enquête sur la population active, V1206\_18.
5. Statistique Canada, Registre des entreprises, décembre 2004.
6. Id., *Revue chronologique de la population active*, 2003.
7. Morley Gunderson, *Simulations des effets d'incitation des régimes de retraite privés et universels*, RHDSC, mai 2001.
8. Paul Darby, *Rendement et potentiel 2005-06 – Le Canada dans le monde : les tendances qui façonnent son avenir*, Conference Board du Canada, octobre 2005.
9. Statistique Canada, premières données disponibles, 1<sup>er</sup> janvier 2002.
10. Id., *Le Quotidien*, 7 février 2006.
11. Id., *Programmes de revenu de retraite au Canada*, n° 74-507-XCB, au 1<sup>er</sup> janvier 2004.
12. Cependant, cette statistique ne tient pas en compte le fait que certains individus pourraient commencer à cotiser à un RPA et/ou un RÉER à l'avenir.
12. Statistique Canada, *Le Quotidien*, 7 février 2006.
13. *Ibid.*
14. FCEI, *Droit de regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé*, octobre 2003.
15. Alex J. Pollock, *Addressing the Insolvency of the Pension Benefit Guaranty Corporation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, juin 2006, p. 4.
16. Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada*, édition 2006 sur CD-ROM.
17. Alex J. Pollock, *Addressing the Insolvency of the Pension Benefit Guaranty Corporation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, juin 2006, p. 3.
18. L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite, *Prendre le virage : Assurer l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées*, août 2005, p. 2.
19. Association des comptables généraux accrédités du Canada, *Faire face au dilemme des régimes de retraite au Canada*, 2004.
20. Keith Ambachtsheer, *Cleaning Up the Pensions Mess: why it will take more than money*, C.D. Howe Institute, février 2004.
21. Cour suprême du Canada, *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (surintendant des services financiers)*, 19 juillet 2004.
22. Alex J. Pollock, *Addressing the Insolvency of the Pension Benefit Guaranty Corporation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, juin 2006.
23. Les Pays-Bas et l'Australie exigent que les régimes de retraite complémentaires soient des structures juridiques distinctes.