

Printemps 2014



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 1

Les régimes de retraite du secteur public



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2014.

N° de catalogue FA1-2014/1-1F-PDF
ISBN 978-0-660-22027-7
ISSN 1701-5421

CHAPITRE 1

Les régimes de retraite du secteur public

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Principaux aspects des régimes de retraite du secteur public	5
Qui gère les régimes de retraite?	7
Changements importants liés aux régimes de retraite du secteur public	8
Objet de l'audit	9
Observations et recommandations	10
Rôles et responsabilités	10
Le Secrétariat, la GRC et la Défense nationale se sont acquittés des responsabilités qui leur incombent	10
Viabilité des régimes de retraite du secteur public : comprendre les risques	12
Les risques qui menacent la situation financière du gouvernement pourraient être importants	12
Gouvernance	15
Le cadre législatif répartit les responsabilités entre différentes entités	16
Le cadre de gouvernance actuel n'attribue pas de responsabilité pour l'évaluation de la viabilité des régimes	17
Le cadre de gouvernance ne prévoit pas de politique de financement	20
Le ministère des Finances Canada surveille l'incidence budgétaire des régimes de retraite	23
L'information sur les passifs liés aux régimes de retraite du secteur public n'est pas facile à consulter	23
Le cadre de gouvernance du promoteur des régimes n'est pas conforme aux bonnes pratiques	26
Obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000	29
Le ministère des Finances Canada n'est pas parvenu à une conclusion quant à l'intérêt de financer les obligations antérieures à 2000	29
Conclusion	31
À propos de l'audit	32
Annexes	
A. Régimes de retraite du secteur public : pratiques actuelles	37
B. Tableau des recommandations	40

Les régimes de retraite du secteur public

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le gouvernement du Canada offre des régimes de retraite à la presque totalité des employés de la fonction publique (ainsi qu'aux employés de certains organismes de la fonction publique, tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur la pension de la fonction publique*), aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des Forces armées canadiennes, aux juges de nomination fédérale, aux parlementaires et aux employés des gouvernements territoriaux. Globalement, les passifs nets liés aux régimes de retraite ont totalisé près de 152 milliards de dollars pour l'exercice 2012-2013, alors que les actifs de retraite s'établissaient à 72,2 milliards de dollars. La même année, les passifs liés aux régimes de retraite ont entraîné des charges d'intérêt de 9,2 milliards de dollars, lesquelles font partie des frais de la dette publique.

Le présent audit a porté sur le régime de retraite de la fonction publique, le régime de retraite des Forces canadiennes et le régime de retraite de la GRC. Ces trois régimes représentent ensemble 95 % des passifs liés aux régimes de retraite du secteur public.

L'audit visait à examiner si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la GRC, la Défense nationale et le ministère des Finances Canada avaient, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, tenu compte de l'information, des analyses et des scénarios pertinents susceptibles d'avoir une incidence sur les coûts des régimes, et donc sur leur viabilité. Il visait aussi à déterminer si ces entités s'étaient acquittées de certaines de leurs responsabilités principales en matière de gouvernance et de gestion des régimes de retraite. Enfin, l'audit visait à examiner si l'information fournie aux parties intéressées, dont les contribuables et les parlementaires, était compréhensible.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 17 janvier 2014. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les régimes de retraite du secteur public ont une grande incidence sur la situation financière du gouvernement, en particulier sur la dette publique. Outre l'employeur, qui y cotise, les contribuables doivent aussi payer pour les régimes en cas de déficit de financement. Étant donné que les revenus de placement contribuent aussi au financement des régimes, un rendement faible des placements peut entraîner des charges imprévues qui auront une incidence négative sur le solde budgétaire. À l'opposé, l'atteinte de l'équilibre budgétaire sera favorisée si les revenus de placement sont supérieurs aux attentes. Dans un contexte où le rendement de l'actif varie grandement et où les prestataires vivent plus longtemps, la viabilité des régimes pourrait être menacée. Il importe que les régimes de retraite soient conçus de façon à protéger à la fois les employés et les contribuables et qu'ils soient équitables pour les générations actuelles et futures.

Qu'avons-nous constaté?

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale et la GRC se sont acquittés comme il se devait des responsabilités qui leur incombent. Pour ce faire, ces entités se sont appuyées sur des informations et des analyses pertinentes. Elles ont examiné les dispositions des régimes de retraite jugées inefficaces, et elles se sont conformées au processus prévu pour choisir les hypothèses actuarielles servant au calcul des obligations liées aux régimes de retraite.
- Le ministère des Finances Canada surveille et communique les différents risques financiers liés aux régimes de retraite du secteur public. Il effectue différentes analyses pour déterminer l'incidence budgétaire potentielle des risques liés aux marchés des capitaux et évaluer différents scénarios de taux d'intérêt.
- Un certain nombre d'entités se partagent les responsabilités ainsi que les tâches précisées dans le cadre de gouvernance. Aucune entité n'est chargée à elle seule de l'intendance globale pour le compte du gouvernement du Canada, qui est le promoteur des régimes. Étant donné le partage des responsabilités entre différentes organisations et le promoteur des régimes, il importe que les rôles et les responsabilités soient clairement définis.
- Certains aspects clés du cadre de gouvernance des régimes de retraite du secteur public ne sont pas conformes aux bonnes pratiques et pourraient être renforcés pour mieux tenir compte des circonstances actuelles et futures. Le cadre de gouvernance actuel n'exige pas du promoteur qu'il évalue la viabilité des régimes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada appuie le promoteur des régimes, qui est responsable d'assurer la viabilité des régimes de

retraite et la protection des contribuables. Les responsabilités qui incombent au Secrétariat se limitent à celles énoncées dans la loi et dans les politiques, comme la responsabilité de recommander des taux de cotisation et de produire les rapports annuels du régime de retraite de la fonction publique. En outre, le cadre de gouvernance ne comprend pas de politique de financement. Étant donné que le promoteur des régimes de retraite n'a pas établi de niveau de tolérance aux risques, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public tient pour acquis que le risque lié au financement est acceptable aux yeux du promoteur des régimes.

- Les entités ne produisent pas d'information claire et regroupée à l'intention des parties intéressées. Bien qu'il y ait eu des améliorations et que toute l'information financière soit accessible, celle-ci est dispersée dans différents rapports et ne se lit pas aisément. Il est donc difficile pour les parlementaires et les Canadiens de comprendre aisément l'incidence potentielle des passifs liés aux régimes de retraite sur l'équilibre budgétaire du gouvernement.
- Le ministère des Finances Canada n'a pas terminé son analyse des coûts et des avantages du financement des obligations liées aux régimes de retraite qui sont antérieures à 2000. Compte tenu de l'importance des avantages financiers potentiels par rapport aux risques, il importe que cette analyse soit menée à terme.

Réaction des entités — Les entités acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

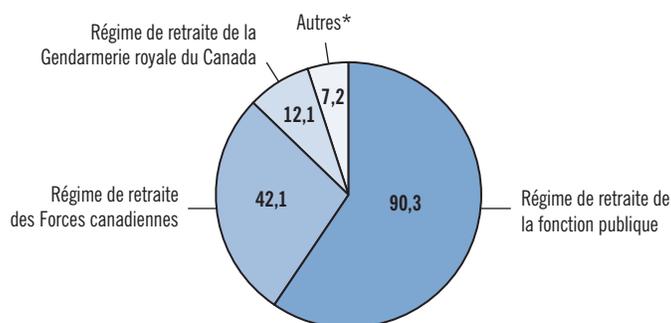
Introduction

Régime de retraite à prestations déterminées — Type de régime de retraite qui offre une pension d'un montant déterminé, lequel est habituellement calculé en fonction du salaire et des années de service du participant au régime.

1.1 La bonne gestion des affaires publiques repose sur le calibre et le rendement de la fonction publique. Les prestations de retraite occupent une place importante dans la rémunération totale qui est offerte aux fonctionnaires, dans le cadre des efforts déployés pour recruter et maintenir en poste des travailleurs hautement qualifiés. Le gouvernement du Canada parraine des **régimes de retraite à prestations déterminées** et est tenu par la loi de verser les prestations qui y sont prévues.

1.2 Dans le présent chapitre, le terme « régimes de retraite du secteur public » s'entend des régimes de retraite de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes (exclusion faite du régime de retraite de la Force de réserve) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Comptant plus de 430 000 cotisants, plus de 291 000 retraités et près de 82 000 survivants au 31 mars 2012, ces trois régimes représentent ensemble 95 % des passifs liés aux régimes de retraite du gouvernement (voir la pièce 1.1).

Pièce 1.1 Passifs liés aux régimes de retraite du secteur public au 31 mars 2013 (en milliards de dollars)



Total : 151,7 milliards de dollars

*Parmi les autres régimes de retraite du secteur public figurent ceux de la Force de réserve (0,3 milliard de dollars), des députés (0,4 milliard de dollars) et des juges de nomination fédérale (2,3 milliards de dollars), ainsi que différents régimes compensatoires (4,2 milliards de dollars).

Source : *Comptes publics du Canada*, 2012-2013, volume I.

Principaux aspects des régimes de retraite du secteur public

1.3 La situation financière des régimes est reflétée dans l'état consolidé de la situation financière du gouvernement, où sont présentés les passifs et les actifs de ce dernier. Les régimes ont une incidence directe sur la situation financière du gouvernement.

Passifs liés aux régimes de retraite du secteur public — Obligations nettes du gouvernement à l'égard des régimes de retraite qu'il offre. Les « obligations liées aux régimes de retraite » sont celles calculées par l'actuaire en chef.

Dettes non contractées sur les marchés — Dette principalement constituée des passifs liés aux régimes de retraite du secteur public, qui comprend aussi d'autres passifs tels que les avantages futurs des employés du gouvernement et des anciens combattants.

Dettes contractées sur les marchés — Dette que le gouvernement du Canada finance sur les marchés des capitaux. Elle comprend les obligations négociables en dollars canadiens et en devises étrangères, les bons du Trésor ainsi que les titres sur le marché de détail.

Frais de la dette publique — Intérêts liés à la dette contractée sur les marchés et à la dette non contractée sur les marchés.

Valeur actuarielle des obligations de retraite — Valeur des prestations de retraite payables aux employés actuels et aux anciens employés, selon leurs années de service, telle qu'elle est calculée par l'actuaire en chef du Canada.

Les **passifs liés aux régimes de retraite du secteur public** font partie de la **dette non contractée sur les marchés**, qui fait elle-même partie de la dette portant intérêt du gouvernement du Canada. Au 31 mars 2013, ces passifs nets étaient de 151,7 milliards de dollars, ce qui en faisait la deuxième catégorie de passifs en importance derrière les passifs liés à la **dette contractée sur les marchés**, qui totalisaient 668,0 milliards de dollars. Les actifs de retraite totalisaient 72,2 milliards de dollars à cette date.

1.4 Les intérêts sur les passifs liés aux régimes de retraite font partie des **frais de la dette publique**. En 2012-2013, les intérêts liés aux régimes de retraite du secteur public ont totalisé 9,2 milliards de dollars, soit 31,5 % des frais totaux de la dette publique (qui s'élevaient à 29,2 milliards de dollars). En outre, des paiements spéciaux peuvent être versés aux comptes de la Caisse de retraite, qui sont puisés dans les fonds publics, afin de ramener les comptes de la Caisse de retraite à un niveau qui correspond à la **valeur actuarielle des obligations de retraite** et ainsi combler les insuffisances actuarielles. En 2012-2013, ces paiements spéciaux se sont établis à 741 millions de dollars.

1.5 Les régimes de retraite sont généralement financés au moyen des cotisations des employés et de celles de l'employeur, ainsi qu'au moyen des intérêts crédités et des revenus de placement. Le coût annuel des régimes est constitué des prestations et des intérêts. En 2012-2013, ces charges ont totalisé 15 milliards de dollars, soit environ 5,5 % du total des charges du gouvernement.

1.6 Les régimes de retraite comprennent deux types de comptes créés en vertu de la loi : les comptes de pension de retraite et les comptes de la Caisse de retraite. Les comptes de pension de retraite font état des cotisations de l'employeur et de celles des employés, effectuées avant le 1^{er} avril 2000, mais ils ne contiennent pas d'actifs réels. Les intérêts liés à ces cotisations continuent d'être inscrits dans ces comptes. Les cotisations effectuées depuis le 1^{er} avril 2000, soit depuis la création de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, sont portées aux comptes de la Caisse de retraite. L'excédent des cotisations par rapport aux prestations versées (après déduction des charges administratives) est transféré régulièrement des comptes de la Caisse de retraite à l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public afin que ce dernier l'investisse sur les marchés des capitaux. L'annexe A fournit de plus amples renseignements sur la structure des régimes de retraite.

Qui gère les régimes de retraite?

1.7 Les régimes de retraite du secteur public ne sont pas réglementés par le Bureau du surintendant des institutions financières et ne sont pas non plus assujettis aux dispositions législatives fédérales sur les normes visant les prestations de retraite; ils sont plutôt régis par différentes lois fédérales. Les responsabilités sont partagées entre plusieurs ministres, appuyés par différentes entités fédérales, dont le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC, relevant de Sécurité publique Canada), la Défense nationale, le Bureau de l'actuaire en chef, le ministère des Finances Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

1.8 Le président du Conseil du Trésor, le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique ont la responsabilité des régimes de retraite de leur ministère respectif. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale et la GRC gèrent chacun leur régime de retraite pour le compte de leur ministre; ils sont responsables, en ce qui a trait à ces régimes, d'élaborer des politiques et des lois, de fournir des avis et une interprétation relativement aux programmes, de réaliser des analyses financières et de produire des rapports annuels. La GRC et la Défense nationale sont également responsables de l'administration courante de leurs régimes, y compris de déterminer l'admissibilité aux prestations, de calculer le montant de celles-ci et de les verser.

1.9 En outre, le Secrétariat prête son soutien au Conseil du Trésor, qui représente le gouvernement du Canada (qui est l'employeur et le promoteur des régimes, et qui a la responsabilité globale des régimes de retraite du secteur public). À ce titre, le Secrétariat coordonne les obligations du gouvernement en matière d'intendance d'autres régimes de retraite du secteur public et d'autres programmes et conventions de retraite. Cela dit, l'administration courante du régime de retraite de la fonction publique, y compris le calcul des cotisations et des prestations et le versement des prestations, incombe à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le ministère des Finances Canada analyse la situation et les perspectives budgétaires du Canada.

1.10 Le Secrétariat, la GRC et la Défense nationale ont mis sur pied différents comités internes qui les aident à gérer les régimes. En vertu des lois applicables, chacune des trois entités est dotée d'un comité consultatif sur les pensions qui conseille le ministre responsable sur les questions liées à la gestion, aux prestations et au financement du

régime de retraite. Les membres des trois comités consultatifs se rencontrent tous ensemble chaque année pour discuter de questions d'intérêt commun.

Changements importants liés aux régimes de retraite du secteur public

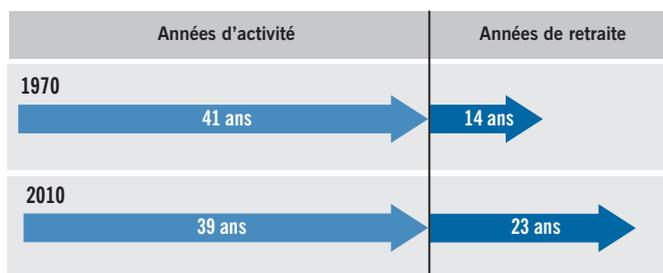
Taux d'actualisation — Taux utilisé pour calculer la valeur actualisée de prestations futures, en vue de déterminer les obligations liées à un régime de retraite.

1.11 Conditions de marché difficiles — Depuis la crise financière de 2008, les marchés ont connu de nombreuses périodes de volatilité importante, et les taux d'intérêt se sont maintenus à des niveaux très bas. Ces conditions de marché ont eu une incidence financière importante sur les régimes de retraite. Le calcul des obligations ayant trait aux régimes de retraite repose sur un **taux d'actualisation** qui est lié aux taux d'intérêt à long terme et qui est appliqué aux flux de trésorerie futurs. Lorsque les taux d'intérêt à long terme baissent, les obligations augmentent. Même si la situation des marchés financiers s'est améliorée récemment, les conditions économiques défavorables pour les régimes de retraite peuvent avoir une incidence importante sur la situation financière du gouvernement fédéral, notamment sur son **solde budgétaire**.

Solde budgétaire — Différence entre le total des dépenses publiques et le total des recettes publiques au cours de l'exercice. Il y a surplus budgétaire lorsque la différence est positive, et déficit budgétaire lorsque la différence est négative.

1.12 Longévité — La longévité des Canadiens augmente à un rythme régulier depuis plusieurs décennies. Les retraités vivent maintenant plus longtemps qu'on ne l'anticipait il y a seulement quelques années. La progression de l'espérance de vie à 65 ans, qui a une incidence directe sur la période de versement des prestations, est l'indicateur qui illustre le mieux le recul marqué des taux de mortalité. Selon le *Rapport actuariel (26^e) du Régime de pensions du Canada*, la longévité devrait continuer d'augmenter, quoiqu'à un rythme moins soutenu qu'au cours de la période de 15 ans ayant pris fin en 2009. Comme le montre la pièce 1.2, si l'on compare les données de 2010 à celles de 1970, les Canadiens travaillent moins longtemps aujourd'hui, prennent leur

Pièce 1.2 Évolution de la durée de la retraite des Canadiens de 1970 à 2010



Source : Données sur le Régime de pensions du Canada, fournies par le Bureau du surintendant des institutions financières, et calculs du Bureau du vérificateur général du Canada

retraite plus tôt et ont une retraite plus longue, en moyenne. La même tendance est observée chez les fonctionnaires, dont la retraite dure 27 ans en moyenne.

1.13 Budget de 2012 — Dans le budget de 2012, le gouvernement a annoncé que des changements seraient apportés à la façon dont sont partagés les coûts des régimes de retraite du secteur public. La loi régissant le régime de retraite de la fonction publique a été modifiée afin d'augmenter de cinq ans l'âge de la retraite pour les employés devenus participants au régime le 1^{er} janvier 2013 ou après, et afin d'augmenter les taux de cotisation des employés pour que ces derniers supportent la moitié des coûts du régime. De plus, les taux de cotisation des employés participant aux régimes de la GRC et des Forces canadiennes ont été portés au même niveau que les taux prévus dans le cadre du régime de retraite de la fonction publique. Le gouvernement estime que ces changements permettront aux contribuables canadiens de réaliser des économies cumulatives de plus de 2 milliards de dollars d'ici l'exercice 2017-2018.

Objet de l'audit

1.14 L'audit a porté sur les trois grands régimes de retraite du secteur public (régimes de la fonction publique, des Forces canadiennes et de la GRC). Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la GRC, la Défense nationale et le ministère des Finances Canada, conformément à leurs responsabilités respectives, avaient tenu compte de l'information, des analyses et des scénarios pertinents susceptibles d'avoir une incidence sur les coûts des régimes, et donc sur leur viabilité. Nous avons aussi examiné si ces entités s'étaient acquittées de certaines de leurs responsabilités principales en matière de gouvernance et de gestion des régimes de retraite.

1.15 L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013, sauf dans le cas de l'examen des obligations non financées liées aux régimes de retraite antérieures à 2000, pour lequel le début de la période visée était le 1^{er} avril 2008. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Rôles et responsabilités

1.16 Conformément à la *Loi sur la pension de la fonction publique*, à la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et à la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, le président du Conseil du Trésor, le ministre de la Défense nationale et le ministre de la Sécurité publique sont responsables de la gestion globale des trois régimes sur lesquels a porté le présent audit.

1.17 Nous nous sommes penchés sur la question de savoir si ces trois entités, en tant qu'administratrices de leur régime de retraite respectif, s'étaient acquittées de leurs responsabilités. Pour les besoins de l'audit, nous avons examiné seulement certaines des responsabilités prévues dans la loi.

Le Secrétariat, la GRC et la Défense nationale se sont acquittés des responsabilités qui leur incombent

1.18 Nous avons constaté que les entités fournissaient des conseils relatifs aux programmes et aux politiques, qu'elles effectuaient des analyses financières et qu'elles avaient élaboré des lois pour gérer les dispositions des régimes de retraite, notamment en ce qui a trait à la détermination des taux de cotisation et à la production de rapports annuels, comme le prévoient les lois régissant ces régimes.

1.19 Examen des dispositions des régimes de retraite — Nous avons constaté que les entités avaient proposé que des modifications soient apportées aux dispositions existantes des régimes de retraite. Par exemple, la GRC et la Défense nationale ont cerné des enjeux en ce qui a trait à la transférabilité des droits à pension et aux prestations de survivant pour les membres qui se marient après l'âge de 60 ans, respectivement. Avec la collaboration du Secrétariat et du Bureau de l'actuaire en chef, chacune des deux entités a procédé à une analyse de la question qui l'intéressait afin de déterminer quels seraient les coûts des changements proposés. Les entités ont pu documenter les incidences des modifications proposées et elles ont communiqué clairement leurs décisions.

1.20 Des représentants du Secrétariat ont également cerné des enjeux en ce qui a trait au **rachat de service antérieur** dans le cadre du régime de retraite de la fonction publique. Selon le Secrétariat, le gouvernement pourrait réaliser des économies substantielles si les modalités du rachat de service antérieur étaient revues. Le Secrétariat juge que la méthode actuelle d'établissement des coûts (qui repose sur

Rachat de service antérieur — Entente juridiquement contraignante visant le rachat d'une période de service antérieur, augmentant ainsi le nombre d'années de service ouvrant droit à pension dans le cadre des régimes de retraite du secteur public.

les cotisations et les intérêts) ne reflète pas fidèlement le coût réel de l'obligation liée au service antérieur racheté. Au moment de l'audit, aucun changement n'avait été apporté aux dispositions visant le rachat de service antérieur dans le cadre du régime de retraite de la fonction publique. Selon la GRC, les dispositions de son régime de retraite visant le rachat de service antérieur reflètent plus fidèlement le coût réel du passif.

Évaluation actuarielle — Type d'évaluation faisant intervenir des hypothèses économiques et démographiques en vue de l'estimation de passifs futurs.

1.21 Choix des hypothèses — Nous avons constaté que le Secrétariat respectait les dispositions régissant le choix des hypothèses économiques et démographiques servant au calcul des obligations liées aux régimes de retraite. Dans les *Comptes publics du Canada*, l'**évaluation actuarielle** est prise en charge par le Secrétariat. Le Bureau du contrôleur général (au sein du Secrétariat) préside la réunion des organismes centraux sur la comptabilisation des pensions, qui a lieu une fois l'an pour permettre aux organismes de déterminer, après évaluation, les hypothèses qui seront retenues dans les *Comptes publics du Canada*. Les autres participants sont le Bureau de l'actuaire en chef et le ministère des Finances Canada.

1.22 Les hypothèses économiques sur lesquelles reposent les *Comptes publics du Canada* sont présentées par le ministère des Finances Canada (p. ex. taux d'intérêt et taux d'inflation) et par le Secrétariat (p. ex. rendement attendu de l'actif des régimes, hausses salariales, croissance de l'effectif de la fonction publique). Une évaluation actuarielle aux fins du financement est utilisée pour établir bon nombre d'hypothèses démographiques sur lesquelles reposent les *Comptes publics du Canada*, notamment en ce qui a trait à l'âge de la retraite et aux taux de mortalité.

1.23 Conformément à la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*, il revient au président du Conseil du Trésor de demander à l'actuaire en chef de produire les rapports actuariels. Aux trois ans tout au plus, le Bureau de l'actuaire en chef produit un rapport actuariel dans lequel il indique l'écart entre les obligations actuarielles et le montant de l'actif déclaré. Une fois le rapport déposé, le président du Conseil du Trésor détermine les mesures qui doivent être prises en réponse au surplus ou déficit constaté, dans les limites des paramètres prescrits par les différentes lois régissant les régimes de retraite.

1.24 Le Bureau de l'actuaire en chef établit de manière indépendante les hypothèses démographiques et économiques sur lesquelles reposent les évaluations actuarielles triennales aux fins du financement. Toutes les hypothèses actuarielles utilisées sont les hypothèses les plus probables établies par le Bureau. Nous avons

constaté que le Secrétariat, la Défense nationale et la GRC avaient respecté l'indépendance de l'actuaire en chef.

Viabilité des régimes de retraite du secteur public : comprendre les risques

Viabilité — Mesure dans laquelle un gouvernement peut s'acquitter de ses obligations financières actuelles, au regard tant de ses engagements de fournir des services au public que de ses engagements financiers envers ses créanciers, ses employés et d'autres parties, sans accroître, en termes relatifs, le fardeau de la dette ou le fardeau fiscal qui pèse sur l'économie dans laquelle s'exercent ses activités.

1.25 Le caractère abordable et la **viabilité** des régimes de retraite du secteur public ont récemment suscité beaucoup d'intérêt, au Canada et à l'étranger. La province du Nouveau-Brunswick a revu les modalités de ses régimes de retraite, et d'autres provinces (comme le Québec et l'Alberta) en sont à examiner leurs options, étant donné que les taux d'intérêt se situent à des niveaux exceptionnellement bas et que l'espérance de vie progresse, entraînant une hausse du coût des obligations liées aux régimes de retraite. Par ailleurs, les promoteurs des régimes doivent aussi composer avec le risque de diminution du rendement de l'actif, alors qu'ils s'efforcent de protéger les intérêts des employés et des contribuables. Compte tenu de ces préoccupations, la présente section portera sur certains aspects et risques fondamentaux relatifs à la viabilité des régimes de retraite.

Les risques qui menacent la situation financière du gouvernement pourraient être importants

Déficit de financement — Situation où les fonds qui devraient être disponibles à l'avenir sont inférieurs au montant estimé des prestations de retraite qui seront versées aux participants après leur départ.

1.26 L'actuaire en chef procède à une évaluation actuarielle afin d'aider le président du Conseil du Trésor à prendre des décisions éclairées concernant le financement des obligations liées aux régimes de retraite, et afin de déterminer si les fonds disponibles sont suffisants pour couvrir ces obligations. Au cours des trois dernières années, les régimes de retraite ont enregistré des **déficits de financement** totalisant 6,5 milliards de dollars, si bien que des paiements spéciaux ont dû être effectués au profit des régimes pour combler les écarts. En 2013, les paiements spéciaux ont totalisé 741 millions de dollars. Au cours des deux dernières années, ils se sont établis à environ 1 milliard de dollars au total. Ces décaissements n'ont pas d'incidence sur les résultats financiers du gouvernement. De fait, la différence entre les résultats prévus et les résultats réels, calculée au moyen de l'évaluation actuarielle, est amortie annuellement.

1.27 Comme nous l'avons vu aux paragraphes 1.11 et 1.12, de nouveaux risques et défis se posent relativement aux régimes de retraite. Des facteurs tels la persistance des taux d'intérêt faibles, un rendement de l'actif plus bas que prévu et l'accroissement de la longévité pourraient avoir une incidence de taille sur les passifs liés aux régimes de retraite et sur la situation financière du gouvernement. Les projections financières et les calculs actuariels que nous avons élaborés, et présentés en détail aux paragraphes 1.29 à 1.33, font ressortir l'importance d'une bonne gestion des régimes de retraite

du secteur public. Le promoteur des régimes doit être au courant des nouveaux risques. De plus, il doit veiller à ce que les régimes soient bien conçus et doit mettre en place des politiques adéquates visant à protéger les employés, les prestataires et les contribuables actuels et futurs, ainsi que l'employeur.

Prestations promises — Prestations devant être versées directement aux employés (par opposition à la part de la dette publique constituée des passifs liés aux régimes de retraite).

1.28 L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (OIRPC) a élaboré une stratégie de placement en vue d'obtenir un rendement à long terme au moins aussi élevé que le taux de rendement à long terme retenu par l'actuaire en chef dans ses hypothèses (actuellement, un taux de rendement réel de 4,1 %). Un tel rendement permettrait d'assurer que l'actif sera suffisant pour payer le montant des **prestations promises**, compte tenu des taux de cotisation actuels et en supposant qu'aucun autre facteur ne vienne nuire au financement des régimes de retraite. Pour obtenir un tel rendement, l'OIRPC doit prendre certains risques de placement. D'autre part, il se peut que le rendement obtenu soit largement supérieur ou inférieur à la cible, particulièrement à court terme. En 2012, l'OIRPC prévoyait que, sur une période de 10 ans, la probabilité que sa stratégie de placement rate sa cible était de 35 %. Cette probabilité pourrait augmenter ou diminuer au fil des ans.

1.29 Incidence des changements d'hypothèse sur le solde budgétaire — Les hypothèses démographiques et économiques ont une incidence sur l'évaluation des obligations liées aux régimes de retraite. Par exemple, le taux de rendement prévu des placements de l'OIRPC est une hypothèse économique. Dans les *Comptes publics du Canada*, l'écart entre le rendement prévu et le rendement réel est présenté en contrepartie des obligations liées aux régimes de retraite. Les hypothèses sont revues et mises à jour chaque année, et le nouvel écart entre le rendement prévu et le rendement réel est également comptabilisé. Les écarts cumulatifs sont constatés graduellement afin d'atténuer l'effet de la volatilité à court terme. Au 31 mars 2013, on s'attendait à ce que l'incidence budgétaire cumulée des écarts (gains et pertes) se traduise par une charge d'environ 700 millions de dollars pour le gouvernement en 2014, et par une charge de 6 milliards de dollars au cours des neuf années suivantes.

1.30 Incidence du rendement des placements de l'OIRPC sur le solde budgétaire — Les intérêts sur la dette publique sont compensés par le rendement attendu des placements de l'OIRPC. (Ces placements concernent les prestations liées aux années de service postérieures à l'an 2000.) Une moyenne sur cinq ans des écarts entre le rendement réel et le rendement prévu des placements est utilisée afin d'atténuer la volatilité. En cas de rendement inférieur à la cible, le

gouvernement doit composer avec des intérêts supérieurs sur la dette. À l’opposé, si le rendement des placements est supérieur aux attentes, les intérêts sur la dette s’en trouveront diminués.

1.31 Pour illustrer l’incidence du rendement des placements de l’OIRPC sur le solde budgétaire, nous avons procédé à des simulations en utilisant différentes valeurs pour le taux de rendement attendu des placements de l’OIRPC au cours de la période 2009-2013. Les résultats de nos analyses révèlent que, si le rendement des placements de l’OIRPC avait été inférieur de deux points de pourcentage par rapport à ce qu’il a réellement été en 2009, en 2010 et en 2011, par exemple, le déficit fédéral s’en serait trouvé augmenté d’environ 750 millions de dollars au cours de la période 2010-2013. À l’opposé, si le rendement des placements de l’OIRPC avait été supérieur de deux points de pourcentage, le déficit fédéral s’en serait trouvé réduit d’environ 800 millions de dollars au cours de la même période.

1.32 Incidence d’une longévité accrue — Nous avons effectué des calculs actuariels pour illustrer l’incidence de différentes hypothèses concernant la longévité sur les obligations actuarielles liées au régime de retraite de la fonction publique. Les différentes hypothèses supposent une hausse de l’espérance de vie de un an, deux ans et trois ans, respectivement, pour les participants au régime. Les résultats révèlent que les obligations actuarielles liées au régime de retraite au 31 mars 2013 augmenteraient de quelque 4,2 milliards de dollars (3 %) si l’espérance de vie des participants était prolongée de un an, d’environ 8,0 milliards de dollars (5,9 %) si elle l’était de deux ans et de quelque 11,7 milliards de dollars (8,6 %) si elle était prolongée de trois ans (voir la pièce 1.3). Récemment, l’actuaire en chef a conclu qu’un accroissement à 65 ans de la longévité des participants aux trois grands régimes de retraite du secteur public se traduirait par une hausse de plus de 7,7 milliards de dollars des obligations actuarielles totales au 31 mars 2013. Si l’on se fie à l’expérience passée, cet accroissement de l’espérance de vie se ferait graduellement, sur un certain nombre d’années. Le changement d’hypothèse actuarielle serait étalé sur environ 13 ans, et l’incidence qui en découlerait sur les passifs liés aux régimes de retraite inscrits au budget serait répartie sur la même période.

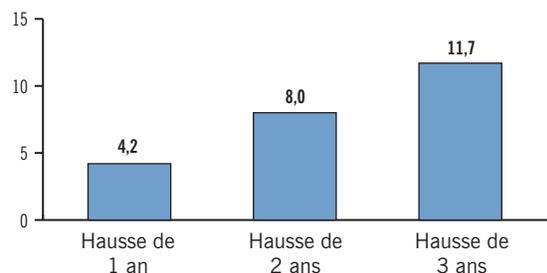
1.33 Importance croissante des charges de programme — Enfin, en nous fondant sur des données accessibles au public et émanant du Bureau de l’actuaire en chef et du ministère des Finances Canada, nous avons établi qu’entre 2017 et 2050, la part des charges liées aux régimes de retraite qui est assumée par l’employeur dans le cadre des trois grands régimes pourrait passer de 1,2 % à 1,6 % du total des

charges de programme, soit d'environ 3,3 milliards de dollars en 2017 à 13,5 milliards de dollars en 2050. Cette estimation repose sur l'hypothèse que les charges de programme augmenteront au rythme prévu par le Ministère et que les hypothèses actuarielles relatives à l'inflation, aux taux d'intérêt, au rendement des placements, aux hausses salariales globales, à la composition de l'effectif, aux taux de retraite et aux taux de mortalité futurs seront respectées.

1.34 En bref — Les régimes de retraite du secteur public pourraient présenter des risques pour la situation financière du gouvernement. Le promoteur des régimes doit s'assurer de la bonne conception des régimes et veiller à ce que des mesures de gestion des risques et des stratégies adéquates soient en place afin de protéger les employés, les prestataires et les contribuables actuels et futurs, ainsi que l'employeur. Nous présentons ci-après nos constats ayant trait à la gouvernance – soit la façon dont les régimes sont structurés, évalués et surveillés, et la communication à cet égard – compte tenu des risques soulevés dans la présente section.

Pièce 1.3 Incidence projetée de différentes hypothèses relatives à la longévité sur les obligations liées au financement du régime de retraite de la fonction publique

Évolution des obligations actuarielles (en milliards de dollars)



Gouvernance

1.35 Les cadres de gouvernance des régimes de retraite réglementés établissent des règles qui définissent les relations entre les différentes parties et ont une incidence sur le fonctionnement des régimes. Suivant les pratiques exemplaires mises de l'avant par des organismes tels que le Bureau du surintendant des institutions financières, l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite et l'Association canadienne des gestionnaires de caisses de retraite, un bon cadre de gouvernance devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre de principes d'équité, de reddition de comptes et de responsabilité à l'intention de chacune des parties intéressées. Outre ces pratiques exemplaires, le gouvernement peut s'appuyer sur

différentes politiques, notamment le *Cadre des politiques de gestion financière* et le *Cadre stratégique de gestion du risque*, qui énoncent des principes de saine gestion s'appliquant aux régimes de retraite. Une bonne gouvernance contribue à l'efficacité du processus décisionnel, lequel devrait reposer sur un cadre de reddition de comptes prévoyant une communication claire et une bonne compréhension des rôles et des responsabilités. Une bonne gouvernance passe aussi par la présentation de rapports fiables sur le rendement et les risques financiers.

1.36 Le cadre de gouvernance s'appliquant aux régimes de retraite du secteur public est fondé sur un ensemble déterminé de règles et d'attentes stratégiques reposant sur des dispositions législatives. Si les régimes de retraite du secteur public ont certaines caractéristiques en commun avec d'autres régimes de retraite à prestations déterminées des secteurs public et privé, ils diffèrent de ces régimes sur bien des aspects importants, comme le montrent les exemples suivants :

- Ils ne sont pas assujettis aux lois fédérales et provinciales sur les normes s'appliquant aux régimes de retraite, et ils ne sont pas non plus surveillés par un organisme de réglementation externe comme les autres régimes régis par les lois sur ces normes.
- Il ne s'agit pas de régimes de retraite en fiducie, et ces régimes ne sont pas « propriétaires » des caisses de retraite créées en vertu des lois. Aucune responsabilité fiduciaire n'a été attribuée, étant donné que le gouvernement est l'ultime responsable du versement des prestations promises.
- Aucun conseil d'administration ni conseil de fiduciaires n'a été mis sur pied, étant donné que l'autorité de gérer les différents régimes est établie par les lois.
- Il ne s'agit pas de régimes négociés. Ils sont exclus des négociations collectives en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.
- Les prestations de retraite versées proviennent du Trésor, soit des fonds publics et non de l'actif des régimes. En matière de prestations de retraite, le gouvernement a une obligation envers les prestataires directement et non envers les régimes.

Le cadre législatif répartit les responsabilités entre différentes entités

1.37 Nous nous sommes penchés sur la répartition des rôles et responsabilités prévus dans le cadre de gouvernance entre les entités. Nous avons constaté que les rôles et responsabilités liés aux régimes

de retraite étaient répartis entre différentes entités relevant chacune d'un ministre responsable de la gestion globale des régimes (président du Conseil du Trésor, ministre de la Défense nationale et ministre de la Sécurité publique). De bonnes pratiques de gouvernance feraient en sorte que le promoteur, en collaboration avec les administrateurs des régimes, décrive et documente clairement les rôles, les responsabilités et les obligations de reddition de comptes des différents intervenants au sein du processus de gouvernance des régimes de retraite. Cette obligation est d'autant plus importante que les responsabilités sont partagées entre différents organismes et le promoteur des régimes. Par exemple, les ministres de la Défense nationale et de la Sécurité publique n'exercent pas de contrôle direct ni indirect sur les politiques relatives aux risques parce que cette responsabilité relève du président du Conseil du Trésor. Nous avons également constaté que les entités n'étaient pas d'avis qu'il leur incombait des rôles et responsabilités au-delà de ce qui était prescrit par les lois applicables, notamment en ce qui a trait au financement et à la conception.

1.38 En 2009, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a élaboré un cadre d'activités visant notamment l'achèvement de la documentation des rôles et des responsabilités découlant des pouvoirs législatifs. En décembre 2011, dans son rapport sur un audit interne visant le cadre de contrôle de la gestion du régime de retraite de la fonction publique, le Secrétariat soulignait la portée limitée des définitions officielles. Selon ce rapport, il fallait clarifier certains rôles, en particulier ceux du Secrétariat en matière de surveillance et de prestation de conseils financiers. Le Secrétariat a depuis clarifié ces rôles.

1.39 Nous avons constaté que le Secrétariat aidait parfois les autres administrateurs de régime à revoir certaines dispositions des régimes de retraite, ainsi que certaines questions de comptabilité se rapportant aux régimes. En dépit du partage des responsabilités relativement aux régimes de retraite et de la mise sur pied de comités tels que les comités consultatifs sur les pensions, les entités ont tendance à fonctionner en vase clos. Selon ce que nous avons constaté, les entités jugent que leurs responsabilités se limitent à celles énoncées dans les lois régissant les régimes de retraite et dans les règlements qui y sont associés.

Le cadre de gouvernance actuel n'attribue pas de responsabilité pour l'évaluation de la viabilité des régimes

1.40 Nous avons examiné si le cadre de gouvernance du Secrétariat tenait compte de la viabilité des trois grands régimes de retraite du secteur public. Dans son rapport annuel sur le régime de retraite de

la fonction publique, le président du Conseil du Trésor a affirmé que le gouvernement demeurerait résolu à assurer la stabilité et la viabilité à long terme du régime de retraite, et ce, de façon équitable à la fois pour les fonctionnaires et pour les contribuables. Les autres administrateurs de régime ne font pas mention de cet engagement à long terme dans leur rapport annuel respectif.

1.41 Le gouvernement est tenu par la loi de verser les prestations de retraite, et il a l'entière responsabilité de tout déficit de financement. En pareil contexte, on peut s'attendre à ce que les régimes soient conçus de façon à ce qu'ils soient viables et abordables. Comme il est mentionné au paragraphe 1.34, le promoteur des régimes doit être au fait des nouveaux risques et il doit veiller à la mise en place de mesures d'atténuation et de politiques adéquates visant à protéger les employés, les prestataires et les contribuables actuels et futurs, ainsi que l'employeur.

1.42 Nous avons constaté que, lorsque le gouvernement le lui demandait, le Secrétariat procédait à des analyses de l'incidence budgétaire et de la viabilité des régimes de retraite. Par exemple, il s'est penché sur l'incidence financière et sur les économies qui découleraient des nouveaux taux de cotisation et du report de l'âge de la retraite (de 60 à 65 ans) annoncés dans le budget de 2012. La loi n'exige pas que le Secrétariat procède régulièrement ou proactivement à l'examen des facteurs touchant la viabilité des régimes de retraite en vue de fournir des conseils stratégiques ou des recommandations. En vue des réformes prévues dans le budget de 2012, les représentants du Secrétariat ont affirmé avoir examiné d'autres types de régimes, dont des régimes à cotisations déterminées et des régimes hybrides, ainsi que d'autres changements possibles en ce qui a trait à l'âge de la retraite. Cependant, le Secrétariat nous a fait savoir qu'il ne pouvait pas nous communiquer cette information. Il nous a plutôt fourni un nombre limité d'éléments probants concernant ses analyses. Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer ces analyses, notamment de déterminer si elles avaient été utilisées et comment. Les possibilités examinées par le Secrétariat, ou d'autres encore, auraient pu permettre d'améliorer la viabilité des régimes à long terme.

1.43 Le promoteur des régimes est responsable de la viabilité financière des régimes de retraite du secteur public. Il n'a pas délégué au Secrétariat la responsabilité d'en évaluer la viabilité. Le Secrétariat nous a informés que les responsabilités qui lui incombent se limitaient à celles énoncées dans les lois et politiques, comme la responsabilité de recommander des taux de cotisation et de produire un rapport annuel, comme le prescrit la *Loi sur la pension de la fonction*

publique. Selon les éléments probants que nous avons obtenus, le Secrétariat a été autorisé en 2009 à augmenter les sommes imputées au Compte de pension de retraite de la fonction publique et à la Caisse de retraite de la fonction publique afin d'acquérir et de perfectionner les compétences nécessaires (du personnel) pour contribuer à une gestion stratégique moderne des régimes de retraite. Il jugeait alors qu'il était difficile de réaliser toutes les activités nécessaires pour assurer la viabilité des régimes. Ces ressources supplémentaires auraient été mises à contribution pour évaluer la compétitivité des régimes ou en améliorer la conception et l'administration. Au moment de l'achèvement de notre audit, l'effectif du Secrétariat (Secteur des pensions et des avantages sociaux) était toujours incomplet.

1.44 Les lois ne précisent pas quelle entité est responsable de veiller à la viabilité des régimes de retraite et à la protection des contribuables. La protection des intérêts du gouvernement, de ceux des participants aux régimes et des intérêts des prestataires – en d'autres termes, la viabilité des régimes de retraite – incombe au gouvernement, qui est représenté par le président du Conseil du Trésor. Selon nous, comme il a pour rôle de prêter son appui au président, le Secrétariat est bien placé pour recommander des mesures qui permettraient d'assurer la viabilité des régimes.

1.45 Nous sommes également d'avis que la préservation de l'équité intergénérationnelle est un élément important dont il faut tenir compte dans la gestion des régimes de retraite et dans l'évaluation de leur viabilité, afin d'éviter qu'une génération ne soit favorisée au détriment d'une autre.

1.46 Recommandation — Pour appuyer le promoteur des régimes (représenté par le président du Conseil du Trésor), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale, devrait procéder 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.

Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada est soucieux d'effectuer des évaluations régulières et de fournir des conseils d'experts sur les régimes de retraite du gouvernement pour en assurer la viabilité, et il effectue déjà ce travail. Étant donné le caractère confidentiel des documents du Cabinet et de ceux qui se rapportent au budget, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada n'a pu communiquer

qu'une petite partie de ses analyses au vérificateur général. Toutefois, les travaux sur la viabilité appuient les modifications au régime de retraite qui ont été annoncées dans le budget de 2012 et qui ont eu pour effet de hausser les taux de cotisation des fonctionnaires à 50 %, sur cinq ans, et de porter l'âge normal de la retraite à 65 ans au mois de janvier 2013. Ces changements permettront de réaliser des économies de 2,6 milliards de dollars d'ici l'exercice 2017-2018 et de plus de 900 millions de dollars annuellement par la suite, ce qui aidera à assurer le caractère abordable et la viabilité des régimes de retraite des fonctionnaires fédéraux.

Pour renforcer davantage la collaboration entre les ministères en ce qui touche la viabilité, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada mettra sur pied en 2014-2015 un comité interministériel supérieur, dont le ministère des Finances Canada, la Gendarmerie royale du Canada et la Défense nationale seront membres. Ce comité aura pour tâche de coordonner les analyses à l'échelle des ministères afin que le gouvernement dispose de l'information et des conseils d'expert dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées sur la gestion des régimes de retraite des fonctionnaires.

Le cadre de gouvernance ne prévoit pas de politique de financement

1.47 Une politique de financement est un document clair énonçant les objectifs de financement d'un régime de retraite et les directives connexes. Il s'agit d'un élément important de la gouvernance d'un régime, et le promoteur du régime de retraite est l'unique responsable de son élaboration. La politique de financement facilite le processus décisionnel et devrait être compatible avec l'objet et les objectifs du régime de retraite. De plus, la politique de financement :

- guide l'administrateur du régime et tous les décideurs participant au financement du régime;
- facilite la compréhension et la gestion des facteurs de risque ayant une incidence sur les exigences en matière de financement;
- établit la tolérance aux risques et les préférences en matière de financement, et guide le gestionnaire des placements en vue de l'élaboration de politiques de placement qui cadrent avec l'objectif de financement;
- contribue à la transparence et permet aux parties intéressées de mieux comprendre les décisions prises en ce qui a trait au financement;

- fournit une orientation quant au processus d'évaluation actuarielle.

1.48 Dans la pratique, la politique de financement sert de guide pour veiller à un financement suffisant des régimes, compte tenu des obligations envers les participants. La politique établit les paramètres de gestion des surplus et des déficits ainsi que les circonstances dans lesquelles il convient de revoir les taux de cotisation ou les prestations.

1.49 Nous avons constaté que le cadre de gouvernance et de gestion des régimes de retraite du secteur public ne traitait pas de la question de la tolérance aux risques. Une politique de financement n'a pas encore été mise au point. Nous avons constaté que le Secteur des pensions et des avantages sociaux du Secrétariat avait commencé à rédiger une ébauche de politique de financement pour le régime de retraite de la fonction publique au cours de l'exercice 2010-2011. À ce moment-là, on prévoyait que la politique de financement serait achevée au plus tard à la fin de l'exercice 2013-2014. L'ébauche contenait des éléments préliminaires concernant des aspects fondamentaux du financement, comme les objectifs de financement, les risques liés au financement et la tolérance aux risques du promoteur. Elle examinait également certains aspects de la gestion de la politique de financement. L'ébauche de politique et les documents rédigés par la suite abordaient aussi la question de l'équité intergénérationnelle. Cela dit, au moment de l'audit, la politique n'était toujours pas achevée.

1.50 Le financement des trois grands régimes de retraite du secteur public est actuellement prescrit par les lois (notamment les lois régissant les pensions et la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*). Cependant, celles-ci ne déterminent pas certains éléments clés liés au financement, par exemple le risque maximal de financement (tolérance aux risques) que le promoteur des régimes (le gouvernement) est prêt à courir au regard de l'actif des régimes, ou le niveau de cotisation maximal qui serait acceptable pour les employés et pour l'employeur.

1.51 En l'absence d'une politique de financement claire, nous avons constaté que tant le Bureau de l'actuaire en chef que l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (OIRPC) devaient poser des hypothèses quant à la tolérance aux risques et aux préférences de financement du promoteur des régimes. Selon le Secrétariat, en établissant sa politique de placement, l'OIRPC définit en fait certains éléments d'une politique de financement. Conformément à la loi qui le régit, l'OIRPC doit investir les sommes

dont il assure la gestion en tenant compte du financement des régimes, ainsi que de leurs politiques et exigences. Par contre, rien dans cette loi n'empêche le promoteur des régimes de communiquer une politique de financement à l'OIRPC, lequel devrait alors en tenir compte au moment d'établir sa stratégie de placement.

1.52 L'OIRPC tient pour acquis que les risques de financement qui doivent être pris pour atteindre la cible du taux de rendement sur l'actif établie par l'actuaire sont acceptables aux yeux du promoteur des régimes. Cette hypothèse a des conséquences sur le plan du financement, et celles-ci pourraient ne pas cadrer avec les préférences du gouvernement en ce qui a trait au niveau de risque qu'il juge acceptable. Une prise de risque excessive pourrait faire augmenter la volatilité des rendements ainsi que la probabilité de pertes budgétaires importantes. À l'opposé, si le risque est insuffisant, cela pourrait avoir une incidence négative sur le rendement réel et faire augmenter les coûts supportés par les contribuables.

1.53 Les décisions liées au financement des régimes de retraite du secteur public peuvent avoir une incidence sur le cadre budgétaire du gouvernement, de même que sur les employeurs, les employés, les autres prestataires et les contribuables. Selon nous, le gouvernement, en sa qualité de promoteur des régimes, pourrait tirer parti de l'orientation que fournit une politique de financement exhaustive. Une telle politique devrait tenir compte de facteurs tels le profil démographique des participants aux régimes, la situation financière du promoteur (le gouvernement) ainsi que la stabilité et le caractère abordable des cotisations, y compris le coût du service courant et les paiements spéciaux annuels. Le fait de terminer les travaux amorcés en 2010 et de mettre en œuvre une politique de financement constituerait une étape importante en vue de renforcer le cadre de gouvernance des régimes de retraite du secteur public.

1.54 Recommandation — Pour appuyer le promoteur des régimes (représenté par le président du Conseil du Trésor), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale ainsi que d'autres entités de soutien, devrait achever l'élaboration d'une politique de financement pour les trois régimes, et ce, en temps utile. Les entités devraient mettre en œuvre la politique pour mieux gérer les risques financiers et pour renforcer le cadre de gouvernance des régimes de retraite du secteur public.

Réponse du Secrétariat — **Recommandation acceptée.** L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public collabore

déjà régulièrement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le gouvernement aux fins d'examiner ses stratégies de placement et ses politiques de gestion des risques. Aux termes de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, l'Office doit dégager « un rendement maximal tout en évitant des risques de perte indus ». Le Secrétariat reconnaît la valeur d'une politique de financement pour ce qui est de renforcer les conseils donnés à l'Office et de communiquer ceux-ci aux Canadiens.

Le Secrétariat continuera de travailler avec la Gendarmerie royale du Canada, la Défense nationale et le ministère des Finances Canada en vue de mettre en œuvre une politique de financement à l'égard de ces trois importants régimes.

Le ministère des Finances Canada surveille l'incidence budgétaire des régimes de retraite

1.55 Le ministère des Finances Canada est responsable de l'analyse de la situation et des perspectives budgétaires du Canada. Nous avons examiné si, dans le cadre de ses activités, le Ministère produisait des analyses de l'incidence budgétaire des régimes de retraite. Nous avons constaté qu'il surveillait les différents risques financiers liés aux régimes de retraite du secteur public, au moyen d'**analyses de sensibilité** et de **simulations de crise**. Le Ministère a procédé à l'analyse des incidences budgétaires de changements des taux d'intérêt et du rendement des placements de l'OIRPC. Il a calculé l'importance des comptes de pension de retraite suivant différents scénarios de taux d'intérêt et a analysé la sensibilité du coût normal des prestations. Enfin, le Ministère a analysé l'incidence budgétaire (budget à risque et volatilité du budget) qu'aurait eu le rendement du fonds de placement depuis 2000 si les passifs liés aux régimes de retraite avaient été entièrement financés au cours de la période 2000-2008.

1.56 Nous avons constaté que la haute direction avait été informée de l'incidence possible des régimes de retraite sur le solde budgétaire. Cette information a été utilisée pour guider les choix stratégiques. De plus, cette information et les analyses connexes ont été fournies au Secrétariat.

L'information sur les passifs liés aux régimes de retraite du secteur public n'est pas facile à consulter

1.57 Nous avons examiné si le Secrétariat et le ministère des Finances Canada avaient fait des progrès pour ce qui est de la publication, sous forme regroupée, d'une information claire et compréhensible sur

Analyse de sensibilité — Dans le contexte des régimes de retraite, analyse permettant de déterminer comment différentes hypothèses influent sur le rendement des régimes et sur les passifs qui y sont liés.

Simulation de crise — Technique de simulation utilisée sur un modèle ou un système pour voir comment il réagit à des scénarios différents, parfois hypothétiques et extrêmes.

les régimes de retraite du secteur public et sur l'incidence budgétaire de ces régimes.

1.58 La comptabilisation des pensions et l'évaluation actuarielle des obligations liées aux régimes de retraite sont des exercices complexes qui sont difficiles à comprendre pour le grand public. Par conséquent, en vue de favoriser une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes, il est essentiel de fournir une information claire et exhaustive sur les régimes de retraite et de produire des rapports de qualité sur l'incidence budgétaire des passifs du gouvernement. Le Fonds monétaire international a recommandé que l'information financière soit présentée d'une manière qui facilite l'analyse stratégique et qui favorise la reddition de comptes.

1.59 Dans notre audit de performance concernant la dette portant intérêt (*Rapport du vérificateur général du Canada*, printemps 2012, chapitre 3), nous recommandions au Secrétariat et au ministère des Finances Canada de présenter, sous forme regroupée, une information claire et compréhensible sur les passifs liés aux régimes de retraite du secteur public (y compris la méthode et les hypothèses sous-jacentes), et d'expliquer l'incidence de ces passifs sur les finances publiques. Nous recommandions également que – étant donné la somme importante que représentent les frais de la dette dans les obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000 – les frais d'intérêt sur la dette contractée sur les marchés et les frais d'intérêt sur la dette non contractée sur les marchés soient présentés séparément dans le **Budget des dépenses**.

Budget des dépenses — Documents à l'appui des lois de crédits. Les lois de crédits précisent les montants des fonds publics qui peuvent être dépensés et les fins générales auxquelles ces fonds peuvent servir.

1.60 Nous avons constaté que le Ministère et le Secrétariat ont depuis apporté des précisions dans les *Comptes publics du Canada* de 2012-2013, en vue de fournir un résumé clair et compréhensible des passifs du gouvernement liés aux régimes de retraite du secteur public et de l'incidence de ces passifs sur les résultats financiers du gouvernement. De plus, le Secrétariat et le Ministère ont clarifié l'information concernant les frais d'intérêt présentée dans le *Budget des dépenses*. Les frais d'intérêt projetés sur la dette contractée sur les marchés et les autres frais d'intérêt, qui sont en majeure partie liés aux régimes de retraite du secteur public, sont maintenant présentés séparément dans le *Budget des dépenses* publié par le Secrétariat.

1.61 Le Ministère et le Secrétariat ont fait un pas dans la bonne direction, ce que nous jugeons encourageant, mais il leur reste encore du chemin à faire pour rendre les rapports plus faciles à comprendre et à utiliser. Par exemple, le promoteur des régimes pourrait faire rapport sur la viabilité des régimes de retraite, sur la façon dont les régimes de

retraite pourraient influencer sur les surplus ou déficits du gouvernement, et sur les répercussions que cela pourrait avoir pour les contribuables.

1.62 En outre, les personnes intéressées doivent actuellement consulter huit rapports différents, dont la production est exigée par la loi, pour obtenir toute l'information publiée au sujet des régimes de retraite du secteur public visés par le présent audit (les *Comptes publics du Canada*, le rapport annuel de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, le rapport annuel de chacun des trois régimes de retraite, ainsi que trois rapports actuariels). Les rapports annuels des trois régimes de retraite sont généralement publiés près d'un an après la fin de l'exercice, soit tout juste dans les délais prescrits par la loi. Selon nous, ces rapports pourraient être publiés plus tôt, ce qui en accroîtrait l'utilité et le caractère opportun. Lorsque nous avons abordé cette question avec les membres de la direction de la GRC et de la Défense nationale, ils ont affirmé que très peu de personnes consultaient ces rapports.

1.63 Le Secrétariat coordonne les fonctions d'intendance du gouvernement en ce qui concerne les principaux régimes de retraite du secteur public, mais il ne s'est pas vu confier la responsabilité de fournir une information regroupée sur ces régimes. Comme nous l'avons déjà constaté en 2012, la production de rapports sur les passifs liés aux régimes de retraite du secteur public ne relève pas d'un seul et unique organisme.

1.64 Des rapports décrivant de manière exhaustive la méthode, les hypothèses et les taux d'actualisation utilisés pour évaluer les passifs, de même que les frais d'intérêt liés aux régimes de retraite du secteur public, permettraient aux parlementaires et aux Canadiens de comprendre les incidences financières des passifs liés à ces régimes. Cela leur permettrait aussi d'être informés de la viabilité des régimes et de leur incidence sur la situation financière du gouvernement. L'information fournie pourrait également comprendre une analyse des nouveaux risques et de leur incidence possible. Le gouvernement du Canada (en tant qu'employeur) doit veiller à ce que les employés connaissent la mesure dans laquelle ils peuvent se fier aux prestations promises. De plus, les contribuables doivent comprendre l'incidence qu'ont les régimes sur les finances publiques.

1.65 Recommandation — Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale, devrait rédiger une proposition de rapport de synthèse où serait présentée de l'information claire et compréhensible sur les régimes de retraite du secteur public, pour examen par le

président du Conseil du Trésor, en vue de la publication périodique d'un tel rapport. Ce rapport devrait faire état de ce qui suit : total des actifs et des passifs, description des méthodes et des hypothèses retenues aux fins des évaluations actuarielles, information sur la viabilité des régimes, et incidence possible des régimes sur les finances publiques.

Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée. La présentation de rapports relatifs aux régimes de retraite est en soi complexe, et il importe d'y inclure une information claire et compréhensible afin de la communiquer aux parties intéressées. Le gouvernement publie des renseignements complets sur chacun de ses régimes de retraite conformément aux obligations prévues dans la loi. Chaque rapport est destiné à fournir à chacun des publics cibles, dont les Canadiens et les parlementaires, des renseignements clairs et compréhensibles sur les régimes de retraite du secteur public. Un rapport de synthèse simplifié aiderait les Canadiens à mieux comprendre les enjeux entourant les régimes de retraite du secteur public.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada travaillera en collaboration avec les autres entités à préparer une proposition en vue d'un nouveau rapport de synthèse pour examen par le gouvernement. L'objectif sera de mettre en place un nouveau rapport qui suivra la publication des rapports annuels sur les pensions du secteur public de 2014-2015.

Le cadre de gouvernance du promoteur des régimes n'est pas conforme aux bonnes pratiques

1.66 Comme nous l'avons souligné dans le présent rapport, le Secrétariat a pour tâche de prêter son appui au promoteur (le gouvernement du Canada, représenté par le président du Conseil du Trésor) en ce qui a trait au régime de retraite du secteur public. Nous avons examiné si, dans ce rôle, le Secrétariat avait mis en place des pratiques de gouvernance afin que des mécanismes assurent une intendance adéquate des autres régimes de retraite du secteur public.

1.67 En général, les promoteurs des régimes de retraite se voient confier des **responsabilités fiduciaires**. L'État n'a pas d'obligation fiduciaire envers les participants aux régimes, car cela créerait un conflit entre sa responsabilité d'agir dans l'intérêt public, d'une part, et son obligation d'agir dans l'intérêt véritable des prestataires, d'autre part. En outre, les responsabilités législatives des entités se limitent aux obligations énoncées dans les lois. Les représentants du Secrétariat ont affirmé s'intéresser principalement aux intérêts de l'employeur.

Responsabilité fiduciaire — Responsabilité d'agir à titre de propriétaire de l'actif pour le compte des prestataires d'un régime de retraite, et de faire preuve d'autant de soin, de compétence et de diligence qu'une personne prudente dans l'exercice des fonctions connexes.

1.68 Le cadre législatif établit toutes les dispositions des régimes. Ainsi, il pourrait restreindre la marge de manœuvre des entités et leur capacité d'agir de façon proactive, en temps opportun, relativement aux problèmes que posent les régimes de retraite. Les différentes lois établissent les obligations des entités à l'égard des régimes de retraite, mais elles n'empêchent en rien les entités d'adopter des pratiques modernes de gouvernance des régimes de retraite pour s'acquitter de ces obligations. Les entités se considèrent responsables uniquement de la gestion des obligations prescrites par les lois applicables. La GRC, par exemple, a fait valoir qu'il serait risqué de mettre en œuvre des principes de gouvernance qui ne sont pas explicitement énoncés dans la loi. Le Secrétariat, dans son rôle de soutien du président, est responsable de la gestion des dispositions du régime de retraite de la fonction publique, notamment de la détermination des taux de cotisation et de la production du rapport annuel. En ce qui a trait aux autres régimes, les responsabilités du Secrétariat sont plus limitées, n'englobant pas des tâches comme l'administration ou la conception des régimes.

1.69 Les représentants du Secrétariat ont indiqué que celui-ci coordonnait les obligations d'intendance du gouvernement en ce qui a trait aux autres grands régimes de retraite du secteur public et qu'il s'acquittait de responsabilités de gestion et de surveillance dans le cadre des autres programmes et conventions de retraite. Or, le Secrétariat n'a pas été en mesure de démontrer qu'il exerçait un rôle d'intendance à l'appui du promoteur des régimes (le gouvernement, représenté par le président du Conseil du Trésor). Par exemple, nous n'avons pas obtenu d'éléments probants indiquant que le Secrétariat avait fait un examen exhaustif de la conception des régimes.

1.70 Bien que conscients du cadre législatif existant et du modèle de gouvernance partagée des régimes, nous sommes d'avis que les pratiques de gouvernance doivent être améliorées pour mieux servir la gestion des régimes. Si elles ne le sont pas, il se pourrait que différentes décisions soient prises sans tenir compte de façon adéquate de tous les aspects liés à la conception et au financement des régimes. De meilleurs principes de gouvernance, qui cadrent avec ceux d'autres régimes de retraite des secteurs public et privé, doivent être mis en œuvre pour permettre une meilleure gestion des risques, pour améliorer le rapport coût-efficacité, pour assurer le caractère abordable et la viabilité à long terme des régimes, et pour améliorer la reddition de comptes et la communication de l'information.

1.71 En 2009, le Secrétariat a cerné le besoin de moderniser le cadre de gouvernance. Pour ce faire, il devait examiner et rationaliser les

modèles de gouvernance de façon à ce que les régimes puissent être modifiés et améliorés rapidement; entreprendre des activités visant à améliorer la conception, l'administration et la compétitivité des régimes; et élaborer une politique de financement claire, comme nous l'avons vu aux paragraphes 1.47 à 1.53. Une gouvernance inadéquate pourrait entraîner des coûts et des risques excessifs pour les contribuables actuels et futurs. Selon nous, il est nécessaire que l'éventail complet des bonnes pratiques de gouvernance soit adopté, même si, en vertu de la loi, les fonds publics doivent être utilisés pour éponger les déficits de financement.

1.72 Recommandation — Pour appuyer le promoteur des régimes (représenté par le président du Conseil du Trésor), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale, devrait revoir les pratiques de gouvernance afin de s'assurer qu'elles tiennent compte des circonstances actuelles et futures. Des recommandations relatives aux principes de bonne gouvernance devraient être portées à l'attention du promoteur des régimes, pour examen. Le Secrétariat devrait en outre jouer un rôle d'intendance plus proactif en ce qui a trait à la gestion des régimes de retraite.

Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée.

Une gouvernance saine assure la durabilité et aide à protéger les employés et les contribuables. Un cadre de gouvernance solide assure actuellement la réalisation régulière d'audits et d'évaluations. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada possède déjà un Comité de la gouvernance qui exerce une surveillance sur l'ensemble de l'organisation. Il s'appuiera sur cette structure pour poursuivre l'élaboration d'une politique en matière de financement, en fournissant au gouvernement des recommandations et en collaborant avec la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada pour examiner les pratiques de gouvernance.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera également de renforcer les principaux éléments de son cadre de gouvernance en consultant le Comité consultatif sur la pension de la fonction publique, composé de cadres supérieurs et de représentants syndicaux. Ce comité renforce la surveillance, la responsabilité et la transparence grâce à l'examen de l'administration, de la conception et du financement des avantages, et fournit des conseils d'experts au ministre par l'entremise de recommandations.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada assure déjà la gérance et un rôle de surveillance de la gestion en examinant les coûts

d'administration, en donnant des conseils en matière de comptabilité et en révisant les modifications législatives proposées. Le Secrétariat a fourni des conseils stratégiques et a soutenu la mise en œuvre de modifications au Budget de 2012 qui entraîneront des économies de plus de 2,6 milliards de dollars d'ici 2017-2018, et de plus de 900 millions de dollars chaque année subséquente. Le Secrétariat continue de fournir des régimes de retraite abordables et durables, qui sont équitables pour les contribuables et les employés.

Obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000

Obligations non financées liées aux régimes de retraite — Obligations correspondant à une situation où les prestations dues aux employés sont versées à partir des revenus courants et non d'un fonds distinct où se sont accumulées les cotisations au fil du temps.

1.73 Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné si le ministère des Finances Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada tenaient compte d'analyses et de renseignements pour appuyer des recommandations qui sont dans l'intérêt véritable des participants aux régimes, des prestataires des régimes et des contribuables. Plus précisément, nous avons examiné les analyses réalisées par le ministère des Finances Canada relativement aux différentes approches possibles pour la gestion des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000. Les obligations liées aux années de service antérieures à 2000 ne sont pas financées. Ces **obligations non financées liées aux régimes de retraite** totalisent quelque 151 milliards de dollars.

Le ministère des Finances Canada n'est pas parvenu à une conclusion quant à l'intérêt de financer les obligations antérieures à 2000

1.74 Nous avons constaté qu'en 2008 le ministère des Finances Canada s'était penché sur la question du financement des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000. Un comité interministériel avait été mis sur pied, mais celui-ci n'est jamais parvenu à une conclusion en ce qui a trait aux avantages et aux inconvénients du financement de ces obligations.

1.75 Selon le Ministère, le financement des obligations antérieures à 2000 pourrait être effectué en émettant des obligations du gouvernement et des bons du Trésor. Les sommes ainsi obtenues pourraient être placées dans un portefeuille de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (OIRPC). Selon les calculs du Ministère, des économies substantielles pourraient être réalisées en fonction de l'écart entre le rendement obtenu sur les marchés et le taux d'intérêt consenti sur les titres d'emprunt émis par le gouvernement. Cela dit, le Ministère a également convenu qu'il était possible qu'aucune économie ne soit réalisée, si le rendement obtenu par l'OIRPC était inférieur au taux d'intérêt consenti par le gouvernement à l'émission des titres d'emprunt.

Intérêt théorique — Valeur nominale de l'intérêt calculé sur les cotisations de l'employeur et des employés dans les comptes de pension de retraite.

1.76 Bien que, en moyenne, le rendement tiré de l'actif puisse être supérieur au coût d'emprunt (lequel correspond au rendement moyen des obligations du gouvernement et des bons du Trésor), le Ministère est conscient du fait que le financement des obligations antérieures à 2000 pourrait introduire un élément de volatilité dans le solde budgétaire du gouvernement.

1.77 En revanche, si les obligations antérieures à 2000 étaient financées, le coût d'emprunt réel remplacerait l'**intérêt théorique** sur les obligations liées aux régimes de retraite (intérêt qui totalisait 8,5 milliards de dollars en 2012-2013). Cela permettrait de mettre fin au débat opposant les spécialistes quant au taux d'actualisation devant être retenu et, donc, à la valeur des obligations liées aux régimes de retraite (voir l'annexe A pour de plus amples renseignements). Sur le plan comptable, le financement des obligations antérieures à 2000 n'aurait pas d'incidence sur les passifs totaux liés aux régimes de retraite, inscrits aux *Comptes publics du Canada* au moment de l'opération.

1.78 Le Ministère a également conclu que le financement aurait d'autres incidences positives sur le programme d'emprunt fédéral. L'émission de titres d'emprunt pour financer les obligations antérieures à 2000 pourrait contribuer à maintenir le niveau de liquidités sur le marché des obligations du gouvernement du Canada dans un contexte où ses besoins financiers diminuent.

1.79 Le Ministère a souligné que le gouvernement pourrait être perçu comme prenant des mesures pour améliorer et moderniser la façon de comptabiliser et de présenter les obligations futures liées aux régimes de retraite. Cela favoriserait la transparence, la reddition de comptes et la simplicité.

1.80 Le financement des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000 pourrait avoir différents avantages importants. Cependant, le gouvernement doit examiner soigneusement les risques connexes, par exemple en ce qui a trait au montant qu'il convient de financer et à l'incidence potentielle de rendements moins élevés sur l'actif par rapport aux coûts d'emprunt. La volatilité des rendements des placements pourrait influencer sur la situation budgétaire du gouvernement. Étant donné l'importance des avantages potentiels comparativement aux risques, il importe que l'analyse soit menée à terme.

1.81 Recommandation — Le ministère des Finances Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada,

devrait mener à terme son analyse sur les coûts et les avantages du financement des obligations liées aux régimes de retraite qui sont antérieures à l'année 2000, et il devrait présenter ses recommandations au promoteur des régimes, pour examen.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Finances Canada, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, mènera à bien cette évaluation au cours de l'exercice 2014-2015. De plus, il tiendra compte de cette évaluation, ainsi que de tout autre renseignement pertinent, dans le cadre de l'évaluation du financement des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000.

Conclusion

1.82 Nous avons conclu que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada s'étaient fondés sur des informations et des analyses pertinentes pour s'acquitter de leurs responsabilités. Par exemple, ils ont procédé à l'examen des dispositions des régimes de retraite jugées inefficaces, et ils ont suivi le processus établi pour choisir leurs hypothèses. En outre, le ministère des Finances Canada a effectué et utilisé des analyses rigoureuses concernant l'incidence budgétaire des régimes de retraite.

1.83 Même si les entités se sont acquittées de leurs responsabilités, nous avons conclu que le cadre de gouvernance actuel des régimes de retraite du secteur public, notamment en ce qui a trait à la répartition des responsabilités, doit être renforcé pour protéger adéquatement les employés, les prestataires, les contribuables actuels et futurs ainsi que l'employeur. Premièrement, le promoteur des régimes ne se penche pas sur la viabilité des régimes. Deuxièmement, le cadre de gouvernance ne prévoit pas de politique de financement des régimes de retraite.

1.84 Nous avons également conclu que les entités ne fournissaient pas d'information claire et regroupée aux parties intéressées. En dépit des progrès réalisés à ce chapitre, l'information sur les régimes de retraite doit être clarifiée et améliorée davantage.

1.85 Enfin, le ministère des Finances Canada n'a pas terminé son analyse concernant l'intérêt de financer les obligations liées aux régimes de retraite qui sont antérieures à 2000.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général avait comme responsabilité d'effectuer un examen indépendant des régimes de retraite du secteur public afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion gouvernementale des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada — Certification. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines. Tous les membres de l'équipe de mission ont un intérêt financier négligeable dans le régime de retraite de la fonction publique, du fait qu'ils cotisent à ce régime à titre de participants. Le Bureau a conclu que, étant donné que ni l'un ni l'autre des membres de la mission ni l'équipe de mission dans son ensemble ne pouvait tirer quelque avantage de cette association, le risque de conflit d'intérêts était très faible. Le risque qu'il y ait perception d'un manque d'indépendance a également été examiné, et il a été jugé suffisamment faible suivant le même raisonnement.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectifs

L'audit avait pour principal objectif de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère des Finances Canada, dans le cadre de leurs responsabilités respectives et agissant dans l'intérêt des employés, des prestataires et des contribuables actuels et futurs ainsi que dans l'intérêt de l'employeur, avaient tenu compte de l'information et des analyses pertinentes pour gérer les régimes de retraite du secteur public afin d'en assurer la viabilité. L'audit visait aussi à déterminer si ces entités s'étaient acquittées de certaines de leurs responsabilités principales en matière de gouvernance et de gestion des régimes de retraite. L'audit visait les sous-objectifs suivants :

- déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (prêtant son appui au gouvernement du Canada, le promoteur des trois régimes, représenté par le président du Conseil du Trésor) et le ministère des Finances Canada, conformément à leurs responsabilités respectives, avaient procédé régulièrement à l'analyse de l'incidence financière que les obligations liées aux régimes de retraite et les prestations ont sur les dépenses du gouvernement, sur la dette publique et sur les employés, les prestataires et les contribuables actuels et futurs ainsi que sur l'employeur;
- déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (pour le régime de retraite de la fonction publique et dans le cadre du soutien qu'il offre au promoteur des régimes, le gouvernement du Canada, représenté par le président du Conseil du Trésor), la Défense nationale et la GRC s'étaient acquittés de certaines de leurs responsabilités principales en matière de gouvernance au moyen d'analyses et d'information rigoureuses;

- déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale, la GRC et le ministère des Finances Canada avaient informé les parties intéressées de façon claire et en temps opportun.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur les trois principaux régimes de retraite du secteur public (soit ceux de la fonction publique, des Forces canadiennes et de la GRC). Nous avons examiné si les entités s'étaient acquittées de certaines de leurs principales responsabilités en matière de gouvernance et de gestion de ces régimes de retraite. Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné si le cadre de gouvernance et de gestion tenait compte des coûts et du financement des régimes de retraite et si les pratiques de gestion des risques étaient adéquates. Nous nous sommes penchés sur la question de savoir si le Secrétariat avait effectué et utilisé des analyses concernant la viabilité financière des régimes de retraite et si le ministère des Finances Canada avait analysé l'incidence budgétaire des régimes. Enfin, nous avons examiné l'information fournie aux parties intéressées, y compris les contribuables et les parlementaires.

Nous avons procédé à des calculs actuariels afin d'établir le coût des obligations liées aux régimes de retraite ainsi que leur éventuelle incidence budgétaire. Nous nous sommes entretenus avec des représentants du Bureau de l'actuaire en chef et de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, de même qu'avec d'anciens hauts fonctionnaires et des spécialistes des régimes de retraite du Canada.

L'audit n'a pas évalué la viabilité des régimes de pension. Il n'a porté ni sur les processus administratifs et les pratiques de placement, ni sur les méthodes actuarielles d'évaluation. Par conséquent, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et le Bureau de l'actuaire en chef n'étaient pas visés par l'audit. Enfin, l'audit ne visait pas à examiner la mesure des passifs aux fins comptables présentés dans les *Comptes publics du Canada*.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (prêtant son appui au gouvernement du Canada, le promoteur des trois régimes, représenté par le président du Conseil du Trésor) et le ministère des Finances Canada, conformément à leurs responsabilités respectives, avaient procédé régulièrement à l'analyse de l'incidence financière que les obligations liées aux régimes de retraite et les prestations ont sur les dépenses du gouvernement, sur la dette publique et sur les employés, les prestataires et les contribuables actuels et futurs ainsi que sur l'employeur, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada détermine si les hypothèses retenues pour établir le coût du financement des prestations de retraite sont appropriées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de coopération et de développement économiques, <i>Funding in Public Sector Pension Plans: International Evidence</i> • Institut canadien des actuaires, <i>Rapport — Groupe de travail sur les principes d'ordre public concernant le provisionnement des régimes de retraite</i>
<p>Le ministère des Finances Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada tiennent compte des analyses rigoureuses de l'incidence budgétaire et de la viabilité financière des régimes de retraite.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Cadre des politiques de gestion de la rémunération</i> • Organisation de coopération et de développement économiques, <i>Pensions Outlook 2012</i> • Ministère des Finances Canada, <i>Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne</i>
<p>Le ministère des Finances Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada tiennent compte des analyses et de l'information pour appuyer des recommandations qui sont dans l'intérêt véritable des participants aux régimes, des prestataires et des contribuables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Cadre des politiques de gestion de la rémunération</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats, 2010</i> • Ministère des Finances Canada, <i>Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (pour le régime de retraite de la fonction publique et dans le cadre du soutien qu'il offre au promoteur des régimes, le gouvernement du Canada, représenté par le président du Conseil du Trésor), la Défense nationale et la GRC s'étaient acquittés de certaines de leurs principales responsabilités en matière de gouvernance au moyen d'analyses et d'information rigoureuses, nous avons utilisé les critères suivants :	
Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale et la GRC, conformément à leurs responsabilités respectives, ont mis en place un cadre de gouvernance et de gestion qui tient compte des coûts et du financement des régimes de retraite.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la pension de la fonction publique</i> et règlements s'y rapportant • <i>Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes</i> et règlements s'y rapportant
Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a mis en place un cadre de gouvernance et de gestion tenant compte de la tolérance au risque et de la gestion des risques.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada</i> et règlements s'y rapportant • <i>Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques</i>, 1985 • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>, 1985 • <i>Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public</i>, 1999 • Conseil du Trésor, <i>Cadre des politiques de gestion de la rémunération</i> • Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, <i>Lignes directrices sur la gouvernance des régimes de retraite et questionnaire d'autoévaluation</i> • Bureau du surintendant des institutions financières, <i>Surveillance des régimes de retraite – Note d'orientation CER 4 – Gestion des éléments d'actif</i> • Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, <i>Ligne directrice sur la politique de financement des régimes de retraite</i>
Pour déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale, la GRC et le ministère des Finances Canada avaient informé les parties intéressées de façon claire et en temps opportun, nous avons utilisé les critères suivants :	
Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Défense nationale et la GRC ont chacun publié leur rapport annuel en temps opportun.	<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, <i>Lignes directrices sur la gouvernance des régimes de retraite et questionnaire d'autoévaluation</i> • Normes comptables du secteur public, SP 1000, Fondements conceptuels des états financiers • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers</i>
Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère des Finances Canada ont publié, sous forme regroupée, une information claire et compréhensible sur les régimes de retraite du secteur public et sur l'incidence budgétaire de ces régimes.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers</i> • Fonds monétaire international, <i>Manuel sur la transparence des finances publiques</i> • Fonds monétaire international, <i>Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques</i>

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013, sauf dans le cas de l'examen des obligations non financées liées aux régimes de retraite antérieures à 2000, pour lequel le début de la période visée était le 1^{er} avril 2008. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 17 janvier 2014.

Équipe d'audit

Vérificatrice générale adjointe : Nancy Y. Cheng

Directeur principal : Richard Domingue

Directeurs : Nathalie Desjardins

Philippe Le Goff

Rose Pelletier

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe A Régimes de retraite du secteur public : pratiques actuelles

Comptes de pension de retraite

Le gouvernement est tenu par la loi de verser les prestations des régimes de retraite du secteur public fédéral. Jusqu'au 1^{er} avril 2000, des comptes de pension de retraite étaient utilisés pour rendre compte des paiements, des cotisations, des intérêts et des rachats de service antérieur dans le cadre des régimes de retraite, et ces derniers n'étaient pas financés au moyen de placements. Les comptes de pension de retraite sont présentés pour chacun des régimes de retraite dans les comptes du Canada, en vertu des lois applicables. Les prestations versées pour les années de service accumulées au titre de ces comptes ainsi qu'une part des charges administratives liées aux régimes sont également portées aux comptes de pension de retraite.

Les comptes de pension de retraite reproduisent un portefeuille théorique d'obligations à long terme. Il n'y a pas de titres de créance officiels émis. Si les comptes de pension de retraite ne contiennent pas d'actifs réels, les lois applicables exigent que des intérêts soient crédités trimestriellement et portés aux comptes. Ces intérêts doivent être calculés comme si les sommes inscrites dans les comptes de pension de retraite étaient placées trimestriellement dans un portefeuille d'obligations de 20 ans et plus du gouvernement du Canada, conservées jusqu'à échéance. Le taux (correspondant à une **moyenne mobile** du taux des obligations à long terme des 20 dernières années) est établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère des Finances Canada, conformément aux règlements sur les pensions. (voir la pièce A.1 pour des détails sur ce taux)

Moyenne mobile — Ensemble de moyennes calculées sur des périodes qui se chevauchent. Elle sert à réduire les fluctuations à court terme et à mettre en relief les tendances plus stables à long terme.

Compte de la Caisse de retraite

L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (OIRPC) a été créé en vue de placer les cotisations (nettes des prestations versées et des charges administratives) effectuées après le 1^{er} avril 2000 dans le cadre des régimes de retraite de la fonction publique, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. Ces placements se font sur les marchés des capitaux, par la voie du compte de la Caisse de retraite.

L'OIRPC cherche à maximiser le rendement sans courir de risques indus et tout en respectant les exigences et les obligations financières de chacun des régimes de retraite du secteur public. Par exemple, le conseil d'administration de l'OIRPC a adopté une politique de placement selon laquelle le taux de rendement réel prévu à long terme est au moins équivalent au taux de rendement actuariel et à l'indice des prix à la consommation retenus comme hypothèses lors de l'évaluation actuarielle la plus récente. À la dernière évaluation actuarielle, les obligations inscrites au compte de la Caisse de retraite étaient environ deux fois moindres que les obligations figurant au compte de pension de retraite. Cette situation changera au fur et à mesure qu'augmentera la part des obligations totales liées aux années de service postérieures à 2000. En outre, les cotisations nettes sont aujourd'hui beaucoup plus élevées que les paiements destinés aux pensionnés. Au fil du temps, les cotisations représenteront une part décroissante des revenus du

régime, et les revenus de placement, moins stables, une part croissante de ces revenus. La volatilité des rendements sur les marchés pourrait se traduire par une hausse du coût des pensions.

Tous les régimes de retraite doivent composer avec le risque important que constitue le risque de financement – soit la possibilité que les actifs ne suffisent pas à couvrir les prestations promises. Si des déficits de financement persistent sur une longue période, le risque sera transféré aux générations suivantes et il pourrait se traduire par une hausse des taux de cotisation ou par une diminution des prestations.

Pièce A.1 Taux d'actualisation appliqué aux obligations non financées liées aux régimes de retraite

Les fonds de retraite rendent compte des paiements de pension futurs en faisant état du montant de leurs passifs.

Les obligations liées aux régimes de retraite correspondent essentiellement au coût actualisé des paiements de pension futurs. Actuellement, au Canada, ce coût est établi en calculant la valeur actualisée des paiements de pension prévus, au moyen d'un taux d'actualisation. Dans le secteur public, le choix du taux d'actualisation servant au calcul des obligations liées aux régimes de retraite est sujet à controverse, étant donné que ce ne sont pas tous les régimes de retraite du secteur public qui détiennent des actifs (certains sont non financés, comme ceux reposant sur les comptes de pension de retraite). Le taux d'actualisation (soit le taux servant à la conversion des paiements de pension futurs en une valeur courante unique) a une incidence de taille sur le montant des obligations liées aux régimes de retraite du gouvernement et, par conséquent, sur son solde budgétaire.

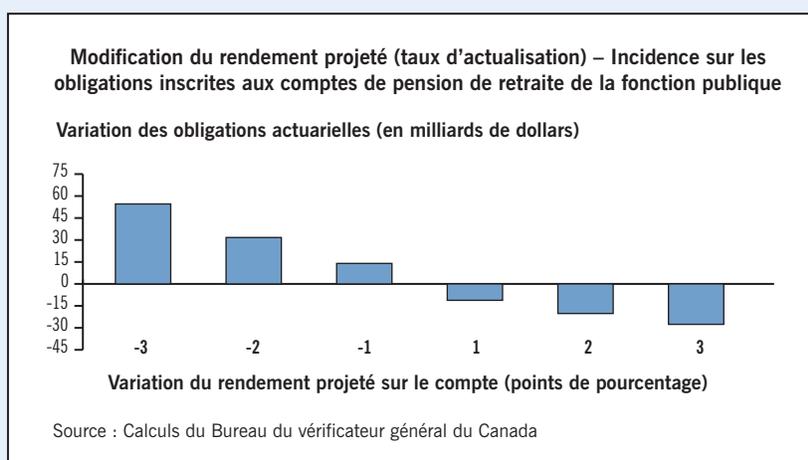
Il existe dans le monde une grande diversité de pratiques d'actualisation. Selon la théorie de la finance, le taux d'actualisation approprié devrait refléter le risque associé aux obligations liées aux régimes de retraite. Bon nombre des publications récentes dans les domaines de l'économie et des finances recommandent une évaluation des régimes de retraite publics reposant sur le rendement d'obligations d'État. Un vif débat se poursuit autour de l'utilisation de taux d'actualisation fondés sur les marchés, ou de la pertinence d'avoir

recours aux taux de rendement réels des obligations.

Cela dit, le gouvernement a un profil de tolérance aux risques tout à fait particulier comparativement aux employeurs du secteur privé, étant donné sa capacité d'obtenir des sommes des contribuables futurs. Ainsi, certains affirment qu'en alignant le taux d'actualisation sur la croissance du produit intérieur brut (PIB), on tiendrait compte du fait que les paiements de pension liés aux régimes de retraite non financés du secteur public proviendront des recettes fiscales futures, et non d'un fonds d'actifs. Les paiements de pension pourraient ainsi être évalués en faisant une actualisation à un taux correspondant au rythme de croissance prévu des recettes fiscales. Le taux de croissance à long terme du PIB est un indicateur approprié du taux de croissance à long terme des recettes

fiscales. En définitive, il revient au gouvernement fédéral de décider s'il y a lieu de revoir la façon de faire actuelle.

À la lumière de l'analyse présentée ci-dessus, nous avons calculé l'incidence de changements dans le taux d'actualisation des obligations antérieures au 1^{er} avril 2000 du régime de retraite de la fonction publique. Les hypothèses retenues se situent dans les limites des différents taux d'actualisation utilisés, selon ce que nous venons de voir. Les résultats indiquent que la réduction du taux d'actualisation de 3 points de pourcentage se traduirait par une hausse de quelque 50 milliards de dollars des obligations liées au régime de retraite de la fonction publique. À l'opposé, une hausse de 3 points de pourcentage du taux d'actualisation entraînerait une baisse d'environ 27 milliards de dollars de ces obligations.



Sources – texte : adaptation des documents suivants : J.R. Brown et D. W. Wilcox, « Discounting State and Local Pension Liabilities », 2009; Her Majesty's Treasury, *Consultation on the discount rate used to set unfunded public service pension contributions*, 2010; E. Ponds, C. Severinson et J. Yermo, *Funding in Public Sector Pension Plans: International Evidence*, Documents de travail de l'OCDE sur la finance, l'assurance et les pensions privées, n° 8, 2011.

Évaluation aux fins du financement

Une évaluation aux fins du financement est une évaluation de la situation financière à long terme d'un régime de retraite. Cette évaluation permet de savoir si l'actif du régime est supérieur, inférieur ou équivalent au coût des prestations de retraite futures. Comme l'exige la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*, l'actuaire en chef effectue un examen des prestations et des cotisations de retraite tous les trois ans, ou chaque fois qu'une modification apportée au régime de retraite a une incidence sur le coût des prestations ou établit un passif non financé.

L'évaluation vise à déterminer l'état des comptes de pension de retraite et des comptes de la Caisse de retraite, ainsi qu'à aider le président du Conseil du Trésor à prendre des décisions éclairées concernant le financement des obligations du gouvernement au titre des régimes de retraite.

Dans le cadre de cette évaluation, l'actuaire détermine la somme qui sera requise pour verser les prestations de retraite, compte tenu d'hypothèses relatives aux taux d'inflation futurs, aux taux de rendement futurs des placements, aux hausses salariales, à l'âge de la retraite et à l'espérance de vie, entre autres facteurs. Les hypothèses doivent être plausibles et brosser un portrait réaliste de la situation financière future du régime. Ces hypothèses sont établies par l'actuaire en chef du Canada.

À la suite de l'évaluation aux fins du financement, le président du Conseil du Trésor détermine s'il y a lieu d'apporter des changements aux taux de cotisation des employés et de faire des ajustements en réponse aux surplus ou déficits actuariels. Conformément aux lois sur les pensions, en cas de surplus ou de déficit, des ajustements doivent être apportés aux comptes de pension de retraite ou aux comptes de la Caisse de retraite. Ces ajustements peuvent être échelonnés sur 15 ans tout au plus, à la discrétion du président.

Évaluation à des fins comptables

Pour étayer les passifs présentés dans les *Comptes publics du Canada*, et à la demande du Bureau du contrôleur général, le Bureau de l'actuaire en chef effectue une évaluation actuarielle des obligations liées aux régimes de retraite du secteur public.

À cette fin, des hypothèses économiques et démographiques sont établies lors d'une réunion annuelle à laquelle prennent part des représentants de premier plan du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, du ministère des Finances Canada et du Bureau de l'actuaire en chef. Ces hypothèses sont considérées comme étant les meilleures estimations de la direction et sont examinées lors de l'audit des états financiers annuels des *Comptes publics du Canada*. Les autres hypothèses démographiques, comme celle liée au taux de mortalité, sont tirées de l'évaluation aux fins du financement. Bien que les membres du Bureau de l'actuaire en chef prennent part à la réunion annuelle, l'actuaire en chef ne formule pas d'opinion sur ces hypothèses dans son rapport.

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Gouvernance</p> <p>1.46 Pour appuyer le promoteur des régimes (représenté par le président du Conseil du Trésor), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale, devrait procéder 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. (1.35-1.45)</p>	<p>Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada est soucieux d'effectuer des évaluations régulières et de fournir des conseils d'experts sur les régimes de retraite du gouvernement pour en assurer la viabilité, et il effectue déjà ce travail. Étant donné le caractère confidentiel des documents du Cabinet et de ceux qui se rapportent au budget, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada n'a pu communiquer qu'une petite partie de ses analyses au vérificateur général. Toutefois, les travaux sur la viabilité appuient les modifications au régime de retraite qui ont été annoncées dans le budget de 2012 et qui ont eu pour effet de hausser les taux de cotisation des fonctionnaires à 50 %, sur cinq ans, et de porter l'âge normal de la retraite à 65 ans au mois de janvier 2013. Ces changements permettront de réaliser des économies de 2,6 milliards de dollars d'ici l'exercice 2017-2018 et de plus de 900 millions de dollars annuellement par la suite, ce qui aidera à assurer le caractère abordable et la viabilité des régimes de retraite des fonctionnaires fédéraux.</p> <p>Pour renforcer davantage la collaboration entre les ministères en ce qui touche la viabilité, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada mettra sur pied en 2014-2015 un comité interministériel supérieur, dont le ministère des Finances Canada, la Gendarmerie royale du Canada et la Défense nationale seront membres. Ce comité aura pour tâche de coordonner les analyses à l'échelle des ministères afin que le gouvernement dispose de l'information et des conseils d'expert dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées sur la gestion des régimes de retraite des fonctionnaires.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.54 Pour appuyer le promoteur des régimes (représenté par le président du Conseil du Trésor), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale ainsi que d'autres entités de soutien, devrait achever l'élaboration d'une politique de financement pour les trois régimes, et ce, en temps utile. Les entités devraient mettre en œuvre la politique pour mieux gérer les risques financiers et pour renforcer le cadre de gouvernance des régimes de retraite du secteur public. (1.47-1.53)</p>	<p>Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée. L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public collabore déjà régulièrement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le gouvernement aux fins d'examiner ses stratégies de placement et ses politiques de gestion des risques. Aux termes de la <i>Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public</i>, l'Office doit dégager « un rendement maximal tout en évitant des risques de perte indus ». Le Secrétariat reconnaît la valeur d'une politique de financement pour ce qui est de renforcer les conseils donnés à l'Office et de communiquer ceux-ci aux Canadiens.</p> <p>Le Secrétariat continuera de travailler avec la Gendarmerie royale du Canada, la Défense nationale et le ministère des Finances Canada en vue de mettre en œuvre une politique de financement à l'égard de ces trois importants régimes.</p>
<p>1.65 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale, devrait rédiger une proposition de rapport de synthèse où serait présentée de l'information claire et compréhensible sur les régimes de retraite du secteur public, pour examen par le président du Conseil du Trésor, en vue de la publication périodique d'un tel rapport. Ce rapport devrait faire état de ce qui suit : total de l'actif et total du passif, description des méthodes et des hypothèses retenues aux fins des évaluations actuarielles, information sur la viabilité des régimes, et incidence possible des régimes sur les finances publiques. (1.57-1.64)</p>	<p>Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée. La présentation de rapports relatifs aux régimes de retraite est en soi complexe, et il importe d'y inclure une information claire et compréhensible afin de la communiquer aux parties intéressées. Le gouvernement publie des renseignements complets sur chacun de ses régimes de retraite conformément aux obligations prévues dans la loi. Chaque rapport est destiné à fournir à chacun des publics cibles, dont les Canadiens et les parlementaires, des renseignements clairs et compréhensibles sur les régimes de retraite du secteur public. Un rapport de synthèse simplifié aiderait les Canadiens à mieux comprendre les enjeux entourant les régimes de retraite du secteur public.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada travaillera en collaboration avec les autres entités à préparer une proposition en vue d'un nouveau rapport de synthèse pour examen par le gouvernement. L'objectif sera de mettre en place un nouveau rapport qui suivra la publication des rapports annuels sur les pensions du secteur public de 2014-2015.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.72 Pour appuyer le promoteur des régimes (représenté par le président du Conseil du Trésor), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada et de la Défense nationale, devrait revoir les pratiques de gouvernance afin de s'assurer qu'elles tiennent compte des circonstances actuelles et futures. Des recommandations relatives aux principes de bonne gouvernance devraient être portées à l'attention du promoteur des régimes, pour examen. Le Secrétariat devrait en outre jouer un rôle d'intendance plus proactif en ce qui a trait à la gestion des régimes de retraite. (1.66-1.71)</p>	<p>Réponse du Secrétariat — Recommandation acceptée.</p> <p>Une gouvernance saine assure la durabilité et aide à protéger les employés et les contribuables. Un cadre de gouvernance solide assure actuellement la réalisation régulière d'audits et d'évaluations. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada possède déjà un Comité de la gouvernance qui exerce une surveillance sur l'ensemble de l'organisation. Il s'appuiera sur cette structure pour poursuivre l'élaboration d'une politique en matière de financement, en fournissant au gouvernement des recommandations et en collaborant avec la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada pour examiner les pratiques de gouvernance.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera également de renforcer les principaux éléments de son cadre de gouvernance en consultant le Comité consultatif sur la pension de la fonction publique, composé de cadres supérieurs et de représentants syndicaux. Ce comité renforce la surveillance, la responsabilité et la transparence grâce à l'examen de l'administration, de la conception et du financement des avantages, et fournit des conseils d'experts au ministre par l'entremise de recommandations.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada assure déjà la gestion et un rôle de surveillance de la gestion en examinant les coûts d'administration, en donnant des conseils en matière de comptabilité et en révisant les modifications législatives proposées. Le Secrétariat a fourni des conseils stratégiques et a soutenu la mise en œuvre de modifications au Budget de 2012 qui entraîneront des économies de plus de 2,6 milliards de dollars d'ici 2017-2018, et de plus de 900 millions de dollars chaque année subséquente. Le SCT continue de fournir des régimes de retraite abordables et durables, qui sont équitables pour les contribuables et les employés.</p>

Recommandation	Réponse
Obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000	
<p>1.81 Le ministère des Finances Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, devrait mener à terme son analyse sur les coûts et les avantages du financement des obligations liées aux régimes de retraite qui sont antérieures à l'année 2000, et il devrait présenter ses recommandations au promoteur des régimes, pour examen. (1.73-1.80)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Finances Canada, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, mènera à bien cette évaluation au cours de l'exercice 2014-2015. De plus, il tiendra compte de cette évaluation, ainsi que de tout autre renseignement pertinent, dans le cadre de l'évaluation du financement des obligations liées aux régimes de retraite antérieures à 2000.</p>

