

**Le système canadien de revenu de retraite – le point de vue de la société
Colloque intitulé « Building the Foundation for New Retirement Systems »
Washington, D.C., 28 et 29 septembre 2006**

Survol de l'exposé (Diapo 2)

Bonjour. J'ai le plaisir de vous parler aujourd'hui du système canadien de revenu de retraite selon le point de vue de la société. Je traiterai du rôle que joue la société et des attentes et besoins de celle-ci en matière de système de retraite, du type de système permettant de combler ces attentes et besoins, de la façon dont la société pourrait tirer parti d'un pareil système, ainsi que des risques auxquels fait face un tel système dans le contexte canadien.

Le rôle de la société pour ce qui est d'assurer un revenu de retraite (Diapo 3)

Quel rôle la société joue-t-elle à l'égard du revenu de retraite? Il est raisonnable de s'attendre à ce que tous puissent bénéficier d'un niveau minimal d'adéquation sociale, à ce qu'une fraction des revenus soit redistribuée par le biais du mécanisme de prestations, et à ce qu'un niveau d'information de base soit dispensé sur la nécessité de planifier et d'épargner en vue de la retraite. Cependant, il ne serait pas raisonnable de compter sur le fait que la société puisse assurer à elle seule un revenu de retraite appréciable à tous. Les particuliers doivent assumer une part des responsabilités s'ils veulent bénéficier d'un revenu de retraite adéquat.

Qu'attend la société de son système de retraite? (Diapo 4)

La liste des attentes de la société à l'égard de son système de retraite devrait faire état d'un système qui soit abordable et viable, qui prenne en compte l'équité intergénérationnelle et assure le maintien du niveau de vie après la retraite. Pour contribuer à la viabilité du système face au vieillissement de la population, il faudrait inciter les travailleurs à rester plus longtemps sur le marché du travail. Afin de tenir compte des changements démographiques, il faudrait en outre que les travailleurs disposent d'un plus grand choix d'options à la veille et au moment de leur départ à la retraite.

Vieillissement de la population canadienne (Diapo 5)

Pourquoi la société devrait-elle encourager les travailleurs à rester plus longtemps sur le marché du travail? La principale raison en est le vieillissement de la population et la pénurie de main-d'œuvre anticipée. D'ici à 2050, il est prévu que le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans au Canada grimpera de 150 %, c'est-à-dire qu'il passera de 4 millions à 10 millions. Au cours de la même période, le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus devrait augmenter de 250 %.

Pénurie de main-d'œuvre future : probable ou improbable? (Diapo 6)

Ce graphique présente un indicateur démographique de la pénurie anticipée de main-d'œuvre. Il s'agit du rapport entre les gens âgés entre 60 et 64 ans et les gens âgés entre 20 et 24 ans, soit celui entre les personnes qui réduisent leur horaire de travail ou qui quittent le marché du travail et celles qui entrent sur le marché du travail. Ce ratio a toujours été inférieur à 50 % jusqu'à la fin des années 1980. Il a ensuite commencé à augmenter et a atteint 60 % en 2000. Autrement dit, pour six personnes qui quittent le marché du travail, 10 personnes y font leur entrée. Exprimé en termes économiques, l'offre dépasse la demande. Ce ratio devrait être égal à 1 vers 2015. Qui plus est, selon les projections, dès 2025, pour 13 personnes qui quitteront le marché du travail, seulement 10 y feront leur entrée. À remarquer également l'augmentation rapide de ce ratio. Cette pénurie de main-d'œuvre pourrait être réduite en incitant les travailleurs vieillissants à rester sur le marché du travail, par exemple, en leur offrant plus de possibilités lors de leur transition vers la retraite. Aux États-Unis, la tendance est similaire quoique moins prononcée.

Quels sont les besoins de la société? (Diapo 7)

La société a besoin d'un système public de retraite fiable qui soit fondé sur les trois grands principes suivants : équité intergénérationnelle, solidarité et responsabilité.

L'équité intergénérationnelle s'entend de la notion de justice entre les générations en vertu de laquelle chacune d'entre elles paie un taux de cotisation équitable permettant d'assurer le maintien du régime à long terme. L'équité intergénérationnelle fait en sorte que les générations à venir n'auront pas à verser des cotisations beaucoup plus élevées que les générations actuelles.

Selon le principe de solidarité, la société se doit de protéger chaque personne et assurer collectivement un soutien et un niveau de vie minimaux aux retraités à faible revenu. Ce principe exige en outre que les retraités actuels ne soient pas pénalisés relativement aux prestations déjà acquises. La solidarité devrait permettre d'atténuer la responsabilité de chacun à l'égard du revenu de retraite, et non de les soustraire à toute responsabilité.

La sécurité du revenu de retraite relève conjointement de l'État, de la société, des employeurs et des particuliers. Ces derniers doivent épargner en vue de la retraite, et les employeurs devraient les aider à cette fin. Il importe pour les gouvernements de mettre en œuvre les systèmes nécessaires au soutien des régimes de retraite publics, des régimes de pension d'employeur et des régimes d'épargne personnelle.

Sécurité du revenu de retraite au Canada (*Diapo 8*)

Le système canadien de sécurité du revenu de retraite se compose de trois paliers, et à chacun d'entre eux correspondent des objectifs différents. Le premier palier est constitué de la Sécurité de la vieillesse (SV), qui est un programme obligatoire assurant aux aînés un revenu minimal à la retraite. Ce revenu est récupéré par le biais du régime fiscal lorsque le revenu total du prestataire excède un certain montant. La SV verse également d'autres types de prestation, dont le Supplément de revenu garanti, qui est une prestation liée au revenu, ainsi qu'une allocation pour conjoint.

Au deuxième palier se trouvent le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), qui sont eux aussi des régimes obligatoires. Ils ont pour objectif de remplacer 25 % des gains des particuliers avant leur retraite, jusqu'à concurrence de la moyenne du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) des cinq dernières années, laquelle s'est élevée à 40 540 \$ pour les années 2002 à 2006. Le MGAP se définit comme étant le montant maximal en dessous duquel les revenus d'emploi sont assujettis aux cotisations au RPC.

Le troisième palier comporte les régimes de pension d'employeur et l'épargne personnelle, qui prennent la forme de régimes de pension agréés (RPA) et de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Ces régimes visent à faire augmenter l'épargne-retraite par le biais de stimulants fiscaux.

Sécurité du revenu de retraite au Canada – financement (*Diapo 9*)

À la retraite, la plupart des Canadiens et des Canadiennes toucheront un revenu provenant de l'un, voire de deux, des régimes de pension ci-après. Le programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) est financé par répartition, ce qui signifie qu'il n'y a aucune capitalisation. Quant au Régime de pensions du Canada (RPC), qui s'apparente au Régime de rentes du Québec, le financement est assuré par voie de cotisations payées à part égale par l'employeur et les employés. Le taux de cotisation, qui est de 9,9 % pour l'année 2005 et les années suivantes, fera en sorte que l'actif du Régime sera égal à près de 25 % des engagements d'ici une quinzaine d'années. Enfin, les régimes de retraite privés et les REER sont pleinement capitalisés, ce qui signifie que chaque génération paie les prestations qu'elle percevra plus tard. Compte tenu de ces trois principales sources de revenu pour les citoyens de plus de 65 ans, il est raisonnable de dire que le régime canadien est capitalisé à hauteur de 40 % à 45 % des engagements futurs. Grâce à une méthode de capitalisation diversifiée, le système canadien de revenu de retraite est moins vulnérable si des changements surviennent dans les contextes économique et démographique que ne le sont les pays qui ne recourent qu'à un seul mode de capitalisation. En outre, le mode adopté par le Canada, fondé sur la juxtaposition de régimes de retraite privés et publics, constitue,

selon des organismes internationaux, un moyen efficace de répondre aux besoins en matière de revenu de retraite.

Voici comment un système de retraite efficient comble ces attentes et besoins (Diapo 10)

Un système de retraite est dit efficient s'il est en mesure de combler les attentes et besoins discutés précédemment en s'appuyant sur les principes suivants :

- la diversification des sources de revenu de retraite. Au Canada, la juxtaposition de régimes publics et privés constitue un moyen efficace de procurer un revenu de retraite.
- la diversification des modes de financement, qui fait en sorte que le système canadien de revenu de retraite peut s'adapter rapidement à l'évolution des contextes économique et démographique.
- le coût modéré des pensions publiques. Ce coût devrait passer de 5 % du PIB, en 2005, à 7 % du PIB en 2030, soit un niveau nettement inférieur à celui qu'assurera l'Allemagne, l'Italie et la France, quoique supérieur à celui que supportera les É.-U. et le R.-U.
- la réduction de la pauvreté chez les aînés. L'ensemble que constituent la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et les régimes de retraite obligatoires et contributifs (RPC/RRQ) a grandement contribué à réduire la pauvreté chez les aînés ces trois dernières décennies. Le pourcentage d'aînés à faible revenu a diminué, passant de 21 %, en 1980, à 7 % en 2003. L'OCDE estime que le Canada est le pays qui a le moins de difficultés à assurer le bien-être économique des retraités et à protéger les groupes vulnérables de la société.
- la réduction de l'inégalité des revenus. Le système canadien est axé sur une réduction de la pauvreté, bien que ce soit davantage sous forme d'un accroissement du revenu des plus démunis que par une réduction des inégalités.
- le maintien du niveau de vie à la retraite.

Bien qu'il soit toujours possible d'améliorer un système de pension national, celui du Canada satisfait à ces conditions d'efficience.

Comment la société peut-elle tirer parti de ce système? (Diapo 11)

Entre autres avantages découlant d'un bon système de retraite, mentionnons la réduction de la pauvreté et le maintien de l'équité intergénérationnelle. Par le biais de ses programmes publics, le Canada a réussi à réduire de façon marquée la pauvreté chez les aînés et à assurer l'équité entre les générations. L'accroissement de l'épargne au moyen des régimes enregistrés a permis d'alléger la pression exercée sur le système de sécurité sociale. Toutefois, la tâche est difficile. Au Canada, en 2003, près

de 60 % des travailleurs n'étaient pas couverts par un régime de retraite enregistré et les droits inutilisés de cotisation à un REER restent élevés et croissent d'année en année. L'une des solutions envisageables consisterait à élargir les programmes d'assurance sociale obligatoires afin qu'ils procurent une partie de la protection facultative qu'offrent les RPA. En somme, un bon système de retraite réduit le fardeau financier imposé à la société.

Risques touchant la sécurité du revenu de retraite (*Diapo 12*)

Les risques pesant sur la sécurité du revenu de retraite sont nombreux, incluant ceux énumérés ici. Ils sont pris en charge à différents degrés par les diverses composantes d'un système de retraite. Certains d'entre eux posent en effet un plus grand défi. Toutefois, si le système de retraite est solidement construit et bien adapté, il est possible d'atténuer ces risques par le biais de diverses formes de couverture et d'autres mesures proactives. Ce dont la société devrait le plus se préoccuper sont la faible participation au niveau du troisième palier, le manque de connaissances au sujet de la planification de la retraite et du risque de financement découlant des régimes de pension d'employeur. De fait, la faible participation au niveau du troisième palier dénote le manque d'initiative des particuliers à l'égard de la planification de la retraite.

Conservation et couverture des risques – premier palier (*Diapo 13*)

En abordant en premier lieu le premier palier du système canadien, soit celui de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, nous pouvons voir les principaux risques auxquels ces régimes font face. Ces régimes, rappelez-vous, sont financés à même les revenus généraux. Les prestations ne sont indexées qu'en fonction de l'inflation. L'indexation selon l'inflation plutôt que selon les salaires assure un degré de couverture contre l'augmentation des coûts. Du fait de l'insuffisance de l'épargne-retraite découlant de la mauvaise planification et de la faible participation dans les régimes privés de la part du public, d'autres pressions pourraient s'exercer sur le programme. Si l'économie venait à tourner au ralenti, les coûts en pourcentage du PIB augmenteraient. Tous ces risques sont en grande partie conservés.

Viellissement de la population canadienne – dépenses de la SV en % du PIB (*Diapo 14*)

Comment nous positionnons-nous face au vieillissement éventuel de la population canadienne, considérant que le coût des régimes de retraite publics (SV/RPC/RRQ) devrait augmenter et passer de 5 % du PIB, en 2003, à 7 % en 2030? D'une part, en raison principalement des départs à la retraite de la génération du « baby-boom », on prévoit que le ratio des dépenses du programme de la SV au PIB grimpera de 2,4 % à

3,2 % entre 2010 et 2030. D'autre part, l'amélioration de la situation budgétaire du Canada ces dix dernières années s'est avérée la plus marquée parmi les pays membres du G7. Pour assurer le financement durable de la Sécurité de la vieillesse à même le fonds consolidé du revenu du gouvernement, il conviendrait d'équilibrer le budget et de prendre les mesures qui s'imposent afin que le ratio de la dette par rapport au produit intérieur brut diminue.

Conservation et couverture des risques – deuxième palier (*Diapo 15*)

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec sont des régimes obligatoires pour tous les travailleurs canadiens. Les employés et les employeurs y cotisent à part égale à un taux de 9,9 %, jusqu'à concurrence du maximum annuel.

Le RPC est un régime partiellement capitalisé dont le financement repose sur la capitalisation au taux de régime permanent, laquelle vise à stabiliser et à minimiser le taux de cotisation. Pour ce type de financement, il faut que le taux de cotisation soit égal ou supérieur au taux le plus bas assurant la stabilité financière à long terme du RPC sans aucune augmentation future. Un niveau de capitalisation du RPC à hauteur de 20 % à 25 % est suffisant pour répondre à cette condition. L'approche du taux de régime permanent devrait générer des cotisations supérieures aux prestations versées, chaque année, jusqu'en 2021. À long terme, cela devrait permettre de constituer une réserve suffisamment importante pour aider à couvrir les coûts croissants des prestations de retraite du fait que de plus en plus de « baby-boomers » commenceront à toucher leur rente de retraite.

La capitalisation au taux de régime permanent permet de couvrir tous les risques auxquels fait face le RPC, et je vous expliquerai de quelle façon dans un instant. En outre, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, qui investit sur les marchés l'excédent des cotisations par rapport aux prestations versées, s'efforce de couvrir, au moyen de la diversification, tout risque de placement auquel pourrait être exposée la caisse du RPC.

Capitalisation du RPC au taux de régime permanent (*Diapo 16*)

Lorsque les modifications ont été apportées, et selon le rapport actuariel de septembre 1997, il avait été établi que le taux de régime permanent s'élevait à 9,9 % en 2003 et demeurerait à ce niveau les années suivantes. Le taux de cotisation prévu par la loi est donc de 9,9 %. Selon le dernier rapport actuariel, le taux de régime permanent s'élève maintenant à 9,8 %. Puisque le taux prévu par la loi dépasse le taux de régime permanent, la capitalisation du RPC augmentera au fil du temps et, plus cet écart sera grand, plus l'amélioration sera marquée.

Capitalisation du RPC au taux de régime permanent (Diapo 17)

La capitalisation au taux de régime permanent comporte un élément de couverture prédéfini qui peut être utilisé lorsque le taux de cotisation de régime permanent obtenu est supérieur au taux actuel de 9,9 %. Les dispositions par défaut de la *Loi sur le Régime de pensions du Canada* peuvent entraîner le rajustement du taux de cotisation et des prestations en cours de paiement si aucun accord n'intervient entre le gouvernement fédéral et les provinces à la suite de la détermination, par évaluation actuarielle, du taux de cotisation de régime permanent. Si le nouveau taux de régime permanent est de 10,1 %, la moitié de la différence entre ce taux et 9,9 %, c'est-à-dire 0,1 %, correspondra à une augmentation équivalente du taux de cotisation et l'autre moitié équivaldra à la non-indexation des prestations en cours de paiement, de manière à maintenir le taux de régime permanent à 10,0 %. Autrement dit, les cotisants et les bénéficiaires partageraient à part égale le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Conservation et couverture des risques – troisième palier (Diapo 18)

Le troisième palier du système canadien de retraite est constitué des régimes de retraite enregistrés d'employeur, ainsi que de l'épargne personnelle accumulée par le biais de véhicules comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite, lesquels sont facultatifs et entièrement capitalisés. Ces types de régime sous-tendent de nombreux risques et, bien qu'il existe des moyens de se protéger contre la plupart d'entre eux, ces moyens ne sont pas nécessairement employés dans tous les cas. Le troisième palier est très important puisqu'il comble l'écart entre le revenu que procurent les régimes publics et celui permettant de maintenir le niveau de vie des particuliers après la retraite. Ce qui est préoccupant, c'est que la participation au niveau de ce palier est très faible, malgré l'existence de stimulants fiscaux visant à inciter les particuliers et les employeurs à cotiser à ces régimes. Comme il a été dit plus tôt, l'élargissement éventuel des régimes de retraite obligatoires tel le RPC permettrait de réduire ce risque.

Les plus grands défis qui se posent aux systèmes de retraite (Diapo 19)

Le système canadien de revenu à la retraite est en très bonne position par rapport aux autres pays, considérant que les engagements futurs de l'ensemble du système sont capitalisés à environ 40 % à 45 %. Toutefois, certains aspects posent problème. La faible participation au niveau du troisième palier est préoccupante, car elle dénote que les particuliers ne font pas suffisamment preuve d'initiative lorsqu'il s'agit de planifier en vue de leur retraite. Le niveau de capitalisation, de même que le risque de financement auquel font face les régimes de retraite d'employeur à prestations déterminées constituent une autre source majeure de préoccupation.

Il y a une tendance selon laquelle les employés assument de plus en plus de risque par rapport aux employeurs – diminution du nombre de régimes à PD et augmentation du nombre de régimes à CD. Ce transfert de risque aux employés pourrait réduire encore davantage leur revenu de retraite, car ceux possédant peu ou pas de connaissances en matière de placement auront à prendre des décisions sur la façon d'investir leurs fonds.

Enfin, au Canada, le vieillissement prévu de la population sera prononcé. Contrairement à d'autres pays industrialisés, le Canada ne devrait pas voir diminuer sa population active compte tenu de l'immigration escomptée. Cependant, le vieillissement prévu de la population active et la pénurie de main-d'oeuvre qui pourrait en résulter, représentera l'un des plus grands défis au cours des années à venir.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de prendre la parole aujourd'hui pour vous parler du système canadien de revenu de retraite selon le point de vue de la société.