



Sénat – Comité permanent des banques et du commerce

Allocution de l'actuaire en chef, Jean-Claude Ménard

20 Octobre 2005

Monsieur le président, honorables membres du Comité,

Je vous remercie de m'avoir offert la possibilité de venir vous parler des enjeux relatifs aux changements démographiques qui se produiront au Canada au cours de vingt prochaines années, et plus particulièrement des conséquences que ces changements pourraient avoir pour les régimes de pension publics et des mesures qu'il serait possible de prendre à leur égard.

Mandat et activités du Bureau de l'actuaire en chef

J'aimerais d'abord dire quelques mots au sujet du mandat et des activités du Bureau de l'actuaire en chef (BAC). Bien que le BAC fasse partie du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), il fonctionne de manière autonome. Son rôle et son mandat sont différents de ceux du BSIF. En fait, son rôle clé consiste à fournir des services actuariels au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces qui participent au Régime de pensions du Canada (RPC). Bien que je relève du surintendant des institutions financières, je suis seul responsable du contenu des rapports préparés par le BAC et des opinions actuarielles qui y sont exprimées. Cette attribution découle du document sur l'organisation et l'imputabilité du Bureau de l'actuaire en chef.

Notre mandat consiste à effectuer des évaluations actuarielles législatives du RPC, du programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) et des régimes de retraite et d'assurance des employés de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes, de

la Gendarmerie royale du Canada, des juges de nomination fédérale et des députés. Depuis 2001, le BAC effectue également l'examen actuariel annuel du Programme canadien de prêts aux étudiants. En outre, chaque fois que le Parlement est saisi d'un projet de loi ayant d'importantes répercussions sur la situation financière d'un régime de pension public à l'égard duquel la loi confère des attributions à l'actuaire en chef, le BAC doit soumettre un rapport actuariel au ministre intéressé. Je remets ces rapports au ministre des Finances, au ministre du Développement social, au ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences et au président du Conseil du Trésor. Le BAC fournit également des conseils actuariels pertinents à ces ministères pour les aider à concevoir, à financer et à administrer ces programmes.

Taille et vieillissement de la population canadienne

Comme l'indiquent le 21^e Rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada et le 7^e Rapport actuariel sur la Sécurité de la vieillesse, la population canadienne s'établissait à 31,6 millions de personnes en 2003. L'âge médian était alors de 38 ans, ce qui signifie que la moitié de la population avait plus de 38 ans. La proportion des 20 à 64 ans, c'est-à-dire les personnes en âge de travailler, était de 62 %. Celle des 65 ans et plus, les retraités, était de 13 % et celle des 80 ans et plus s'établissait à 3 % de l'ensemble de la population. Selon les projections démographiques de ces rapports, la population canadienne devrait vieillir considérablement d'ici 2030, année où la plupart des membres de la génération du baby-boom auront pris leur retraite.

Entre 2003 et 2030, la population du Canada devrait grimper à 38,6 millions d'habitants. En 2030, l'âge médian se sera accru de 6 ans pour s'établir à 44 ans. Au cours de cette période, la population en âge de travailler diminuera, passant de 62 to 56 % de la population, soit 21,7 millions de personnes, tandis que la proportion des retraités croîtra de façon marquée, passant de 13 à 23 %, soit 8,9 millions de

personnes. La proportion des 80 ans et plus augmentera aussi sensiblement, passant de 3 à 6 % de la population, soit 2,3 millions de personnes. Ce dernier groupe forme l'un des segments démographiques dont la progression est la plus forte.

Ces projections s'appuient sur des hypothèses de fécondité, de migration et de mortalité. On prévoit que la population continuera d'augmenter, mais de moins en moins vite en raison de la faiblesse anticipée du taux de fécondité. La population vieillira aussi au fil du temps en raison de la faible fécondité, de l'espérance de vie accrue et du vieillissement de la génération du baby-boom. De façon générale, le taux de fécondité est en baisse depuis la fin des années 50 et devrait demeurer inférieur au taux de remplacement. L'espérance de vie devrait augmenter encore, mais moins vite que par le passé. La migration nette, c'est-à-dire l'excédent de l'immigration sur l'émigration, ne devrait pas changer de façon importante. Puisque le taux de fécondité demeurera sans doute bas d'ici 2030, la migration nette sera la seule composante de la croissance démographique prévue.

Répercussions du vieillissement et mesures prises à ce jour par le gouvernement

À mesure que la population croîtra plus lentement et vieillira, on comptera davantage sur les personnes en âge de travailler puisque de plus en plus de jeunes et de retraités dépendront des personnes sur le marché du travail. En 2003, on comptait 21 retraités pour 100 personnes en âge de travailler. D'ici 2030, ce ratio devrait presque doubler et atteindre 41 pour 100. Pendant cette même période, le ratio des jeunes aux personnes en âge de travailler devrait diminuer quelque peu, passant de 40 à 37 pour 100 en raison du faible taux de fécondité. Le ratio de dépendance total devrait donc augmenter de façon significative. La taille de la population en âge de travailler continuera d'augmenter, sauf entre 2020 et 2030 alors que la plupart des membres de

la génération du baby-boom prendront leur retraite. Par contre, la proportion de personnes en âge de travailler par rapport à l'ensemble de la population chutera.

En 2003, 243 000 Canadiens ont atteint l'âge de 65 ans. D'ici 2030, ce nombre aura plus que doublé, s'établissant à 509 000. Nous pourrions être aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre alors que les travailleurs plus âgés prendront leur retraite, ce qui se traduira par une période prolongée de forte demande de main-d'œuvre. Les effets de cette situation se feront davantage sentir dans les professions et les secteurs où les travailleurs sont plus âgés en moyenne.

À mesure que la population vieillira, le coût des régimes de pension publics (SV, RPC et RRQ) augmentera, passant de 5 % du PIB en 2003 à 7 % en 2030. À l'échelle des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le coût des pensions publiques au Canada est relativement peu élevé. Le coût des pensions publiques en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni sont plus faibles qu'au Canada, et cette situation devrait se maintenir puisque leurs coûts devraient s'établir entre 4 et 6 % du PIB en 2030. Les pays de l'OCDE dont le coût des pensions publiques sont nettement plus élevés sont la France, l'Italie et l'Allemagne. Dans ces pays, l'on prévoit que les coûts atteindront quelque 16 % du PIB en 2030. Même si le coût des régimes de pensions publics est relativement faible, le Canada se compare avantageusement aux autres pays en ce qui concerne l'adéquation du revenu et l'équité du système de revenu à la retraite.

Programme de sécurité de la vieillesse et supplément du revenu garanti

Le ratio des dépenses au titre de la Sécurité de la vieillesse au produit intérieur brut devrait passer de 2,4 à 3,2 % entre 2010 et 2030, surtout en raison de la retraite de la génération du baby-boom. Or, le Canada est le pays du G7 qui a opéré le plus

important redressement budgétaire au cours des dix dernières années. Le maintien de l'équilibre budgétaire et la réduction soutenue de la dette en proportion du PIB sont des moyens efficaces d'assurer le financement viable de la Sécurité de la vieillesse à même le Fonds consolidé du Revenu.

Les coûts projetés de la SV comprennent les augmentations prévues du SRG, le Supplément de revenu garanti, proposées dans le budget fédéral de 2005 et indiquées dans le projet de loi C-43, qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2005. Le montant maximum des prestations mensuelles du SRG sera haussé de 36 \$ pour un aîné célibataire et de 58 \$ pour un couple. La moitié de cette augmentation prendra effet le 1^{er} janvier 2006 et l'autre, le 1^{er} janvier 2007. Au total, 1,6 million de prestataires du SRG profiteront de cette mesure, qui fera augmenter les prestations totales du SRG de 2,7 milliards de dollars sur cinq ans.

Régime de pensions du Canada

À la suite de vastes consultations tenues en 1997, les gouvernements fédéral et provinciaux ont choisi de modifier la façon de capitaliser le Régime de pensions du Canada en le transformant en un régime hybride, c'est-à-dire un régime par répartition et un régime de pleine capitalisation, dit « régime à capitalisation au taux de régime permanent ». Les cotisations ont été augmentées, la hausse ultérieure des prestations a été réduite et l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, l'OIRPC, a été créé pour investir les fonds du RPC ne servant pas au paiement des prestations actuelles. Ces mesures ont été prises pour assurer la viabilité financière à long terme du RPC. Les cotisations devraient demeurer supérieures aux prestations jusqu'en 2021. L'OIRPC investira les fonds qui ne sont pas nécessaires au service des prestations. Durant cette période, le total des actifs du RPC couvrira donc un nombre d'années de dépenses qui augmentera pour atteindre plus de cinq ans après 2015. La

retraite de la génération du baby-boom fera augmenter les décaissements du RPC et une partie des revenus de placements du Régime devra servir à financer les prestations après 2021. Cependant, les actifs continueront de croître à long terme.

À l'époque des modifications, selon un rapport actuariel, le taux de régime permanent avait été fixé à 9,9 % à compter de 2003. Le taux de cotisation prévu par la loi est donc de 9,9 %. Selon le 21^e Rapport actuariel, le taux de régime permanent s'élève maintenant à 9,8 %. Puisque le taux prévu par la loi dépasse celui de régime permanent, la capitalisation du RPC augmentera au fil du temps et, plus cet écart sera grand, plus l'amélioration sera marquée. Par contre, si le taux futur de régime permanent dépasse le taux prévu par la loi, les dispositions par défaut du *Régime de pensions du Canada* pourraient se traduire par un ajustement du taux de cotisation et des prestations en cours de service si les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent s'entendre quant aux mesures à prendre. Dans ce cas, la moitié de l'écart correspondra à une augmentation du taux de cotisation et l'autre moitié équivaudra à la non-indexation des prestations en cours de service jusqu'au prochain examen triennal. Autrement dit, les cotisants et les bénéficiaires partageraient à parts égales le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Mesures gouvernementales futures

Le système canadien de revenu de retraite prévoit la diversification des sources de revenus (pensions privées et publiques) et des méthodes de capitalisation. Nous savons que le recours à la fois à la capitalisation intégrale (RPA/REER), partielle (CPP/QPP) et par répartition (SV/SRG) permet de s'adapter rapidement à l'évolution de la situation, y compris au vieillissement de la population. Le Canada est également parvenu à maintenir le coût des pensions à un niveau raisonnable tout en réduisant l'incidence de la pauvreté chez les aînés et tout en préservant le niveau de vie à la

retraite. Ce régime devrait continuer de bien fonctionner et d'être à la fois abordable et soutenable dans le futur malgré les changements démographiques. Une revue régulière du système permettra de s'assurer que cela soit toujours le cas.

À titre de gestionnaires conjoints du RPC, les gouvernements fédéral et provinciaux régissent ce dernier de façon concertée. À la suite des réformes entreprises en 1997 pour assurer la santé financière à long terme du RPC, les gouvernements ont convenu de ramener de cinq à trois ans la fréquence des rapports actuariels sur le RPC. La loi régissant le RPC a également été modifiée pour faire en sorte que les ministres fédéral et provinciaux des Finances examinent les finances du Régime tous les trois ans. Les ministres doivent d'ailleurs s'efforcer d'achever l'examen d'ici la fin de 2005.

Vous avez reçu le plus récent rapport actuariel sur le RPC, qui a été déposé devant le Parlement en décembre 2004. Ce rapport compte parmi les documents sur lesquels les ministres fédéral et provinciaux des Finances s'appuient pour examiner le RPC et formuler des recommandations à son sujet. Dans le cadre d'un examen antérieur du RPC, les ministres ont appuyé l'examen périodique par les pairs de ces rapports et des consultations menées par l'actuaire en chef auprès d'experts au sujet des hypothèses utilisées dans les rapports actuariels.

Dans le cadre de l'examen indépendant par les pairs du plus récent rapport actuariel législatif sur le RPC, les membres du groupe d'examen déclarent qu'à leur avis, chacune des principales hypothèses actuarielles se situe à l'intérieur de la fourchette des valeurs raisonnables. Cinq des hypothèses se situent près du centre de la fourchette. En outre, deux hypothèses sont plus prudentes que celles que le comité d'examen aurait choisies et deux autres le sont moins. Dans l'ensemble, les hypothèses basées sur la meilleure estimation se situent à l'intérieur d'une fourchette de valeurs raisonnables, mais sont un peu plus prudentes que celles que le groupe de

pairs aurait choisies. Pour garantir la qualité des rapports actuariels futurs, je continue de consulter les experts dans le domaine des projections économiques et démographiques à long terme en vue de la préparation des rapports actuariels.

Au nombre des facteurs susceptibles d'atténuer les tensions futures sur le système de pensions publiques, citons l'accroissement de la migration nette, une hausse additionnelle du taux d'activité, surtout chez les femmes et les travailleurs plus âgés et enfin des salaires plus élevés causés par une pénurie anticipée de main d'oeuvre. Des politiques publiques pourraient influencer l'évolution de ces facteurs. À noter qu'il est difficile d'influer directement sur le taux de fécondité.

Parmi ces facteurs, l'augmentation de la migration nette pourrait avoir un impact significatif dans la mesure où les immigrants sont plus jeunes que l'ensemble de la population. Une hausse de la migration nette se traduirait par une population plus jeune et, donc, par une population en âge de travailler plus nombreuse. Une telle situation atténuerait les défis du vieillissement sur les finances des gouvernements, sur les pensions publiques et sur l'économie en général.

Des taux d'activité plus élevés que prévus pourraient aussi avoir un impact important sur le Régime. Selon les plus récents rapports actuariels sur le RPC et la SV, les taux d'activité devraient augmenter, surtout chez les femmes, et la pénurie anticipée de main-d'œuvre devrait faire grimper les salaires réels. Ces deux éléments devraient ralentir la progression des coûts du Régime.

Une présence plus importante sur le marché du travail par les travailleurs âgés atténue l'impact sur les coûts et avantage autant les employeurs que l'économie en général. En effet, cela permet à la fois de préserver les compétences en place et de les transmettre aux générations de travailleurs plus jeunes. Ceci dit, les taux de

participation des travailleurs plus âgés continueront d'être inférieurs à ceux des travailleurs dans la force de l'âge.

En réduisant les facteurs institutionnels et financiers qui ne favorisent pas le travail, la présence des travailleurs plus âgés sur le marché du travail pourrait en être augmentée. Ceci dit, tout changement envisagé au RPC aurait quand même un impact minimal sur la décision des travailleurs de se retirer complètement du marché du travail. Ainsi des changements à ce seul programme ne peuvent en soi répondre à l'ensemble des défis économiques et fiscaux découlant du vieillissement de la population.

Le BAC a mené, en mars 2003, une étude actuarielle sur les facteurs de rajustement actuariel du RPC qui s'appliquent aux personnes qui commencent à toucher leurs prestations du RPC avant ou après l'âge de 65 ans. La prestation de retraite du RPC est rajustée en permanence de 0,5 %, à la hausse ou à la baisse, pour chaque mois compris entre le 65^e anniversaire et le début du paiement de la rente, laquelle rente peut commencer à être payée dès 60 ans ou seulement à 70 ans, au gré du cotisant. L'étude montre que ces ajustements sont trop généreux dans le cas de ceux qui choisissent de toucher leur rente avant 65 ans, et qu'ils pénalisent en revanche ceux qui réclament leur rente après 65 ans. Soulignons toutefois que le RPC est financièrement viable même si les ajustements ont désormais un impact sur les coûts.

Les décideurs pourraient analyser si le RPC est suffisamment adapté aux différents parcours de transition du marché du travail vers la retraite. Permettre aux travailleurs de demander leur rente du RPC et de continuer d'accumuler des crédits de rentes mérite une attention particulière. Une telle avenue requerrait que les travailleurs pensionnés cotisent au Régime ce qui n'est pas le cas actuellement. En contre-partie, depuis 1998, le Régime de rentes du Québec exige que les travailleurs pensionnés cotisent et reçoivent potentiellement une rente améliorée.

Dans le contexte du vieillissement de la population, alors que l'espérance de vie à 65 ans devrait continuer d'augmenter et que des pénuries anticipées de main-d'œuvre pourraient inciter les travailleurs plus âgés à demeurer en poste plus longtemps, il appartiendra aux décideurs de déterminer s'il faudrait modifier les ajustements actuariels en place ou certaines dispositions du RPC afin de rétablir la neutralité de ses dispositions de retraite flexibles. Ceci dit, avec une cotisation de 9,9%, il est prévu que le RPC demeurera solide financièrement même sans changement au Régime.

J'espère que mes propos vous auront aidé à mieux comprendre le phénomène du vieillissement de la population canadienne, ses répercussions et les mesures qui pourraient être prises pour composer avec ses conséquences pour les régimes de pension publics. Je vous remercie à nouveau de m'avoir invité aujourd'hui. Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.