

**La réponse du Canada à l'évolution du filet de sécurité à la retraite
Présentation devant le Northwind Professional Institute, au Langdon Hall de Cambridge
Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières**

Le 27 octobre 2005

Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité à venir vous parler de l'évolution du filet de sécurité à la retraite.

Mandat du Bureau de l'actuaire en chef (BAC) (*Transparent 2*)

Permettez-moi tout d'abord de dire quelques mots au sujet du bureau que je dirige. Bien que le BAC fasse partie du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), il n'a pas le même mandat. Notre rôle consiste essentiellement à offrir des services actuariels au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces qui participent au Régime de pensions du Canada (RPC). Nous effectuons en outre des évaluations actuarielles réglementaires du programme de la Sécurité de la vieillesse et des régimes de retraite et d'assurances des employés de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. Bien que je relève du surintendant, je suis responsable au premier chef de la teneur des rapports que le BAC prépare et des opinions actuarielles exprimées.

Financement du système canadien de sécurité du revenu de retraite (*Transparent 3*)

À la retraite, la plupart des Canadiens et des Canadiennes toucheront un revenu provenant de l'un des régimes de pension suivants, et parfois des deux. 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), semblable au Régime de rentes du Québec, est financé par voie de cotisations payées à part égale par l'employeur et les employés. Le taux de cotisation est établi à 9,9 % pour l'année 2005 et demeurera à ce niveau au cours des années suivantes. Ainsi, l'actif du Régime sera égal à environ 25 % des engagements d'ici environ une quinzaine d'années. En dernier lieu, les régimes de retraite privés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (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 raison de 40 % à 45 % des engagements futurs. Grâce à la diversification de ses méthodes de capitalisation diversifiée, le système canadien de revenu de retraite est moins vulnérable aux fluctuations du contexte économique que ceux des pays qui ne recourent qu'à un 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.

Taux de remplacement du revenu (*Transparent 4*)

Ce graphique porte sur la comparaison entre les régimes de retraite publics en vigueur au Canada et aux États-Unis. Pour les personnes dont le revenu équivaut à 50 % de la moyenne des gains, les régimes publics du Canada sont plus généreux que le système de sécurité sociale des États-Unis. Les taux de remplacement des deux pays sont à peu près les mêmes pour les travailleurs dont le revenu est égal à la moyenne des gains. Toutefois, pour ceux touchant un revenu élevé, le système de sécurité sociale des États-Unis est plus avantageux que les régimes de retraite publics du Canada.

Objet du rapport actuariel (*Transparent 5*)

Le BAC est tenu, en vertu de la loi, de préparer un rapport actuariel triennal sur le RPC. Ce rapport compte parmi les documents clés sur lesquels les ministres fédéral et provinciaux des Finances s'appuient pour examiner le RPC et formuler des recommandations à son sujet. Le rapport a pour objet d'informer les participants de la situation financière actuelle et projetée du RPC. Le rapport vise aussi à calculer le taux de cotisation de régime permanent, soit le taux le plus faible qui peut être appliqué pour assurer le maintien du RPC sans qu'il y ait d'augmentations. Les projections qu'il renferme portent sur une longue période de temps (75 ans) et il faut pour cela établir des hypothèses relativement aux facteurs démographiques comme la fécondité, la migration et la mortalité.

Fécondité (*Transparent 6*)

La première cause de vieillissement de la population est la forte chute du taux de fécondité observée depuis trois décennies chez les membres de la génération du baby-boom, soit celle née entre le milieu des années 1940 et le milieu des années 1960. Cette diminution découle de l'évolution d'une série de facteurs médicaux et socio-économiques. Il est peu probable que le taux de fécondité revienne à son niveau historique en l'absence de profonds changements de la société. On suppose que le taux synthétique de fécondité du Canada augmentera légèrement pour passer de 1,51 en 2001 à un taux ultérieur de 1,60 à compter de 2016. On s'attend à une augmentation du taux de fécondité, vu que les femmes continuent à avoir tendance à donner naissance à leur premier enfant à un âge plus avancé.

Migration (*Transparent 7*)

Il est peu probable que la migration nette, c'est-à-dire l'excédent de l'immigration par rapport à l'émigration, freine sensiblement le vieillissement soutenu de la population. La migration nette au Canada s'est établie en moyenne à 0,50 % de la population ces 30 dernières années. En supposant que ces niveaux de migration nette se maintiennent et compte tenu des tensions qui vont se produire sur le marché du travail en raison du départ imminent à la retraite des membres de la génération du baby-boom, l'hypothèse ultime de migration nette est de 0,54 % de la population à compter de 2020. Il est donc prévu que la croissance de la population au-delà de 2025 ne sera que le résultat de la migration nette.

Mortalité (*Transparent 8*)

Un autre facteur à l'origine du vieillissement de la population est l'importante chute des taux de mortalité par âge. La meilleure façon de mesurer cette chute consiste à examiner l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans, qui influe directement sur la durée pendant laquelle les prestations de retraite sont versées aux bénéficiaires. L'espérance de vie à 65 ans a augmenté de 24 % pour les hommes, entre 1966 et 2001, passant de 14 à 17 ans. Dans le cas des femmes, elle a progressé de 23 %, passant de 17 à 21 ans, au cours de la même période. La longévité devrait continuer de progresser au cours des prochaines années.

Viellissement de la population canadienne (*Transparent 9*)

Le nombre de personnes de plus de 65 ans reflète bien le vieillissement de la population canadienne. Selon les prévisions, la taille de ce groupe d'âge augmentera de 150 % d'ici 2050, ce qui signifie qu'il y aura donc plus de 10 millions de Canadiens de plus de 65 ans en 2050. Durant cette même période, le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans devrait augmenter de 250 %.

Vieillesse à l'échelle mondiale (*Transparent 10*)

Lorsqu'on analyse le vieillissement à l'échelle mondiale, il importe de cerner les indicateurs du vieillissement. À cet effet, trois éléments devraient retenir notre attention : l'ampleur du vieillissement, la rapidité du vieillissement et l'évolution de la population active. À titre d'indicateur de la rapidité du vieillissement, le graphique suivant fait ressortir le laps de temps (en années) qu'il faudra pour que le pourcentage des 65 ans et plus passe de 12 % à 24 % de la population totale. Pour le Japon, ce sera très court, soit 25 années. À noter que les États-Unis ne figurent pas dans ce graphique, étant donné que, selon leurs propres projections ainsi que celles des Nations Unies, ils n'atteindront jamais le seuil de 24 %, à tout le moins pas d'ici 2050. On peut affirmer avec une relative certitude que les États-Unis représentent le pays industrialisé qui sera le moins touché par le vieillissement de sa population.

Y aura-t-il une pénurie de main-d'œuvre dans l'avenir? (*Transparent 11*)

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 (ceux qui réduisent leur horaire de travail ou qui quittent le marché du travail) et les gens âgés entre 20 et 24 ans (ceux qui entrent sur le marché du travail). Alors que ce ratio a été inférieur à 50 % jusqu'à la fin des années 1980, il était passé à 60 % en 2000. Autrement dit, pour six personnes qui quittent le marché du travail, 10 personnes y font leur entrée. L'offre dépasse la demande, exprimée en termes économiques. Ce ratio devrait être égal à 1 vers 2015. Qui plus est, dès 2025, on prévoit que pour 13 personnes qui quitteront le marché du travail, seulement 10 y feront leur entrée. À remarquer également l'augmentation rapide de ce ratio. Aux États-Unis, notre principal partenaire commercial, la même tendance apparaît quoique moins prononcée.

(*Transparent 12*)

Ce graphique illustre l'évolution de la population en âge de travailler dans certains pays industrialisés – les États-Unis et le Canada sont les seuls pays qui pourraient voir cette population augmenter. D'après le principe selon lequel une population qui s'effrite et qui vieillit peut entraîner une régression économique, cela pourrait freiner considérablement la croissance du PIB au Japon et en Europe continentale. Si les taux d'activité parmi les plus âgés n'augmentent pas au fil du temps, tous les pays industrialisés pourraient faire face à un effritement du marché du travail, ce qui pourrait limiter sensiblement leur potentiel de croissance.

Financement du Régime de pensions du Canada (*Transparent 13*)

Lorsqu'il a été introduit, en 1966, le RPC était un régime par répartition, muni d'une petite réserve. Cela signifiait que les prestations versées à une génération devaient provenir, en grande partie, des cotisations versées par les générations suivantes. Si le financement du Régime avait été maintenu sur cette base, cela se serait soldé, après 2020, par un lourd fardeau pour les travailleurs canadiens, une situation que les gouvernements ont jugée inacceptable. C'est pourquoi, après de longues consultations entamées en 1997, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont mis d'accord pour modifier le mode de financement du Régime 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 relevées, la majoration ultérieure des prestations a été réduite et l'Office d'investissement du RPC a été créé pour investir les fonds du RPC ne servant pas au paiement des prestations à verser.

(Transparent 14)

Pour la capitalisation au taux de régime permanent, il faut que le taux de cotisation soit égal ou supérieur au taux le plus bas assurant la stabilité à long terme du RPC sans que l'on doive relever périodiquement le taux de cotisation. De 2004 à 2021, compte tenu de l'approche relative au taux de régime permanent, il est prévu que les cotisations dépasseront les prestations versées chaque année pendant cette période. Les fonds qui ne seront pas requis pour payer les prestations seront transférés à l'OIRPC en vue d'être investis. Ainsi, le total des actifs du RPC couvrira donc un plus grand nombre d'années de dépenses (plus de cinq ans après 2020). 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 d'enfants de l'après-guerre commenceront à toucher leur retraite. En 2020, la valeur prévue des actifs du RPC et du RRQ devrait atteindre 17 % du PIB.

(Transparent 15)

Lorsque les modifications ont été apportées, et selon le rapport actuariel de septembre 1997, le taux de régime permanent était prévu à 9,9 % à compter de 2003. Le taux de cotisation prévu par la loi a donc été fixé à 9,9 % à compter de 2003. Selon le dernier rapport actuariel, le taux de régime permanent s'élève maintenant à 9,8 %. Si ce taux de cotisation est supérieur à celui résultant du financement au taux de régime permanent, le niveau de capitalisation du Régime augmentera au fil du temps. Plus ce taux dépassera le taux de régime permanent, moins il faudra de temps pour que le RPC devienne entièrement capitalisé comme on le voyait dans le graphique 14.

(Transparent 16)

Or, qu'arriverait-il si, dans les rapports actuariels à venir, le taux de cotisation de régime permanent obtenu était supérieur à 9,9 %? Les dispositions par défaut de la *Loi sur le Régime de pensions du Canada* pourraient entraîner le rajustement du taux de cotisation et, peut-être, 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 %, sera appliquée à l'augmentation du taux de cotisation et l'autre moitié équivaudra 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 prestataires partageraient à part égale le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Le financement de la Sécurité de la vieillesse (Transparent 17)

Comment allons-nous nous positionner face au vieillissement de la population canadienne à l'avenir vu 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 en retraite des enfants de l'après-guerre, on prévoit que le ratio des dépenses du programme de la SV 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. Équilibrer le budget et prendre les mesures qui s'imposent pour que le ratio de la dette par rapport au produit intérieur brut diminue sont des moyens efficaces pour assurer le financement durable de la sécurité de la vieillesse par le Fonds consolidé du Revenu.

Cadre d'un système de retraite efficace (*Transparent 18*)

Le cadre présenté ci-après pourrait être utilisé pour mesurer l'efficacité du système canadien de revenu de retraite et comparer celui-ci aux régimes d'autres pays. Bien qu'il soit toujours possible d'améliorer un système de pension national, celui du Canada satisfait aux objectifs suivants :

- la diversification des sources de revenu de retraite. La juxtaposition des régimes publics et privés est un moyen efficace de procurer un revenu de retraite;
- la diversification des modes de financement, qui fait en sorte que le système canadien peut s'adapter rapidement à l'évolution du contexte 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 de beaucoup inférieur à celui qu'assumeront l'Allemagne, l'Italie et la France, quoique supérieur à celui que supporteront les États-Unis et le Royaume-Uni;
- 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 difficulté 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.

Voilà. Je vous remercie de votre attention et j'espère que mes commentaires vous auront permis de mieux comprendre l'évolution du filet de sécurité que constitue le système canadien de revenu de retraite.

Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.