

Allocution de M. Jean-Claude Menard, l'actuaire en chef,

Bureau de l'actuaire en chef

Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) Canada

Présentation devant l'institut de gestion financière

Ottawa, (Ontario)

Le 23 novembre 2005

L'approche canadienne du financement de la retraite : Une approche diversifiée basée sur l'équité, la solidarité et la responsabilité

**Présentation devant l'institut de gestion financière, Ottawa
Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions
financières, le 23 novembre 2005**

Bonjour. Je vous remercie de m'offrir la possibilité de vous entretenir aujourd'hui de l'approche canadienne du financement de la retraite. C'est une approche diversifiée qui est présentée de plus en plus comme un modèle à imiter par les autres pays.

Survol de l'exposé (*Diapositive 2*)

La plupart des pays industrialisés font face aux défis liés au vieillissement de leur population. Quoique le Canada n'échappe pas à cette tendance commune, je vous présenterai en quoi le vieillissement de la population canadienne diffère du vieillissement des autres pays industrialisés. En mai 2005, notre bureau a rendu public une étude sur la projection de la population canadienne accompagnée d'une comparaison avec les pays du G-8. Après avoir traité du système canadien de revenu à la retraite, je vous entretiendrai du financement des régimes publics de retraite au Canada, soit la pension de sécurité de la vieillesse (PSV), le régime de pensions du Canada (RPC) et le régime de rentes du Québec.

Le mandat du Bureau de l'actuaire en chef (BAC) (*Diapositive 3*)

Bien que le Bureau de l'actuaire en chef fasse partie du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), il n'a pas le même mandat. Notre rôle consiste à fournir des services actuariels au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces qui participent au Régime de pensions du Canada (RPC). Nous effectuons également des évaluations actuarielles du programme de la sécurité de la vieillesse, du programme canadien de prêts aux étudiants et des régimes de retraite et d'assurances des employés du secteur public. Bien que je relève du surintendant, je suis seul responsable du contenu des rapports préparés par le BAC et des opinions actuarielles qui y sont exprimées.

Objet du rapport actuariel sur le RPC (*Diapositive 4*)

En vertu de la loi, le Bureau de l'actuaire en chef doit 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 vise à 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 autres augmentations.

Hypothèses démographiques (Diapositive 5) Les projections contenues dans ce rapport couvrent une longue période, c'est-à-dire 75 ans. Les hypothèses reflètent notre meilleur jugement et sont dites « basées sur la meilleure estimation ». Le rapport actuariel du RPC comprend des projections de ses revenus et dépenses. Ces projections nécessitent la projection de la population du Canada. Il faut pour cela établir des hypothèses démographiques comme la fécondité, la migration et la mortalité.

Taux de fécondité (Diapositive 6) La première cause du vieillissement de la population est la forte chute de l'indice de fécondité observée au cours des trois dernières décennies, comparativement à l'époque de la génération du « baby-boom » née entre le début des années 50 et le milieu des années 60. Cette diminution découle de l'évolution d'une série de facteurs sociaux, médicaux et économiques. Selon l'hypothèse utilisée, l'indice de fécondité au Canada augmentera légèrement pour passer de 1,5 en 2001 à un taux ultime de 1,6 à compter de 2016. Il est aussi prévu que les femmes continueront de donner naissance à un premier enfant à un âge plus avancé.

Migration (Diapositive 7) Il est peu probable que la migration nette (c'est-à-dire l'excédent de l'immigration sur l'émigration) freine sensiblement le vieillissement de la population. La migration nette au Canada s'établit à 0,50 % de la population en moyenne au cours des 30 dernières années. En supposant le maintien de ces niveaux de migration nette et compte tenu des tensions exercées sur le marché du travail en raison de l'imminente 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.

Mortalité (Diapositive 8) La chute des taux de mortalité par âge est un autre facteur qui contribue au vieillissement de la population. La meilleure façon de le mesurer consiste à examiner l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans, qui influe directement sur la durée du versement des pensions de retraite 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. Chez les femmes, elle a progressé de 23 %, passant de 17 à 21 ans au cours de la

même période. La longévité devrait continuer de s'améliorer au cours des prochaines années.

(Diapositive 9) Il est prévu que la population totale du Canada et celle dite « en âge de travailler », c'est-à-dire le groupe des 20 à 64 ans, continueront de croître, mais à un rythme plus lent qu'auparavant. La population du Canada devrait augmenter passant de 32 millions en 2004 à 41 millions de personnes en 2050. Alors que, durant la période de 40 ans terminée en 2000, le taux de croissance annuel moyen de la population en âge de travailler surpassait celui de la population totale, c'est le phénomène inverse qui risque fort de se produire à l'avenir. À elle seule, la stagnation relative de la population en âge de travailler exercera des pressions sur le marché de l'emploi. Enfin, il est prévu que la croissance de la population après 2025 sera entièrement attribuable à la migration nette.

Viellissement de la population canadienne (Diapositive 10) La situation des personnes de plus de 65 ans illustre le mieux le vieillissement de la population canadienne. La taille de ce groupe devrait augmenter de 150 % d'ici 2050 pour atteindre plus de 10 millions de Canadiens, représentant ainsi 25% de la population totale. C'est un seuil prévu plus bas qu'en France, en Allemagne, en Italie et au Japon, mais plus élevé qu'en Russie et qu'aux États-Unis.

(Diapositive 11) Le nombre des 80 ans et plus a aussi beaucoup augmenté, représentant l'un des segments démographiques dont la croissance est la plus forte. Entre 1975 et 2004, ce groupe d'âge est passé de 400,000 à 1 million de personnes. Il est prévu que ce nombre fera plus que tripler d'ici 2050 pour atteindre 3,7 millions de personnes, soit 9% de la population. En 2025, 5% de la population canadienne sera âgée de plus de 80 ans comparativement à 11% pour le Japon et à seulement 3% pour la Russie.

Le vieillissement à l'échelle mondiale (Diapositive 12) Le vieillissement à l'échelle mondiale peut être analysé à travers trois indicateurs : 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 montre le nombre prévu d'années pour que le pourcentage des 65 ans et plus passe de 12 % à 24 % de la population totale. Le Japon subira cette transition dans un très court laps de temps, soit 25 années. À noter l'absence des États-Unis qui, selon leurs projections, n'atteindra 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. Un autre indicateur intéressant qui influence davantage la population active est l'âge médian de la population, i.e. l'âge qui sépare la population en deux groupes égaux : la moitié est plus jeune et l'autre moitié est plus vieille que cet âge. Au cours des 20 prochaines années, soit en 2025, l'âge médian au Canada passera de 38 à 43 ans ce qui représente une augmentation considérable. Parmi les pays du G-8, il est prévu qu'en 2025, l'âge médian le plus bas se retrouvera aux États-Unis à 38 ans et le plus élevé en Italie à 51 ans.

L'éventuelle pénurie de main-d'œuvre : probable ou peu probable?

(Diapositive 13) Le graphique suivant 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 rapport a été inférieur à 50 % jusqu'à la fin des années 80, il était de 60 % en 2000. Autrement dit, pour six personnes qui quittent le marché du travail, dix personnes y font leur entrée. L'offre dépasse la demande, exprimée en termes économiques. Il est prévu que ce ratio sera 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 aussi la croissance rapide de ce ratio. Aux États-Unis, notre principal partenaire commercial, la même tendance se dessine quoique moins prononcée.

(Diapositive 14) 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. Selon la croyance voulant qu'une population qui diminue et qui vieillit peut causer un ralentissement économique, la croissance du PIB pourrait ralentir considérablement au Japon et en Europe continentale. Si les taux d'activité des personnes plus âgées n'augmentent pas au fil du temps, chaque pays industrialisé pourrait faire face à un fléchissement de leur marché du travail ce qui pourrait limiter leur potentiel de croissance économique.

Le système canadien de sécurité du revenu à la retraite (Diapositive 15)

À la retraite, la plupart des Canadiens et des Canadiennes toucheront un revenu par le biais de l'un des mécanismes de pension suivants. Le programme de la sécurité de la vieillesse (SV) est financé par répartition, ce qui signifie qu'il n'y a aucune capitalisation. Le RPC, semblable au Régime de rentes du Québec, est financé par des cotisations payées à parts égales par l'employeur et les employés. Le taux de cotisation, qui est de 9,9 % en 2005,

permettra d'atteindre un niveau de capitalisation égal à environ 25 % des engagements du RPC, et ce, d'ici environ une quinzaine d'années. Enfin, les régimes de retraite privés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont pleinement capitalisés, ce qui signifie que chaque génération paie pour les prestations qu'elle recevra plus tard. Compte tenu de ces trois principales sources de revenu pour les citoyens de plus de 65 ans, il est raisonnable d'affirmer que le régime canadien est capitalisé à environ 40 % à 45 % des engagements à venir. Une capitalisation diversifiée permet au système canadien de revenu de retraite d'être moins vulnérable si des changements surviennent dans le contexte économique et démographique que ne le sont les systèmes des pays qui utilisent un seul mode de capitalisation. En outre, le mode adopté par le Canada, fondé sur la complémentarité de régimes de retraite privés et public, constitue, selon des organisations internationales, un moyen efficace de répondre aux besoins en matière de revenu de retraite.

Taux de remplacement du revenu des régimes publics (*Diapositive 16*)

Ce graphique montre le pourcentage des gains de travail remplacé à la retraite par les régimes de pension publics. Pour un travailleur ayant des gains de travail avant retraite de \$20,000, la combinaison de la PSV, du SRG et du RPC/RRQ permet à ce travailleur (s'il vit seul) de recevoir plus de 70% de ses gains de travail avant retraite, soit environ \$14,700. Avec des gains de travail de \$60,000, la personne ne peut compter que sur un remplacement d'environ 30%, d'où la nécessité pour ces travailleurs de compter sur des sources privées d'épargne-retraite. Ce graphique illustre que, pour environ 38% des travailleurs (soit ceux qui gagnent moins que \$20,000), les régimes de pension publics remplacent au moins 70% de leurs gains avant retraite. Plus les gains de travail avant retraite augmentent, plus l'individu doit compter sur une forme d'épargne-retraite privée que ce soit un régime de retraite d'employeur ou un RÉER individuel ou collectif.

Comparaison des taux de remplacement du revenu avec les États-Unis

(*Diapositive 17*) À un niveau de 50% de la moyenne des gains, les régimes de pension publics du Canada sont plus généreux que le système de sécurité sociale des États-Unis. Les taux de remplacement de revenu de nos 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 généreux que les régimes de pension publics du Canada.

Coût futur de la pension de la sécurité de la vieillesse (*Diapositive 18*)

Les dépenses annuelles totales du programme de la sécurité de la vieillesse devraient augmenter de 31% au cours des six prochaines années et passer de 28 milliards de dollars en 2004 à 37 milliards en 2010 et à 110 milliards en 2030. Enfin, les dépenses exprimées en pourcentage du produit intérieur brut augmente et passe de 2,4% en 2010 à 3,2% en 2030, principalement sous l'effet de la retraite des baby-boomers.

Le financement de la sécurité de la vieillesse (*Diapositive 19*)

Comment nous positionnons-nous face au vieillissement futur de la population canadienne compte tenu du fait que le coût des régimes de pension publics (SV/RPC/RRQ) devrait augmenter et passer de 5 % du PIB, en 2003, à 7 % en 2030? L'amélioration de la situation budgétaire du Canada ces dix dernières années s'avère la plus marquée parmi les pays membres du G-7. 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.

Capitalisation du RPC (*Diapositive 20*) La même question se pose pour le régime de pensions du Canada : « Comment se positionner face au vieillissement de la population? » Lorsqu'il a été instauré, en 1966, le RPC était un régime financé par répartition muni d'une petite réserve. Cela signifiait que les prestations versées à une génération proviendraient, en grande partie, des cotisations des générations suivantes. Si l'on avait maintenu le financement du RPC sur une base de répartition, les travailleurs canadiens auraient supporté un lourd fardeau financier après 2020, ce que les gouvernements fédéral et provinciaux ont jugé inacceptable. Après avoir longuement consulté l'ensemble de la population canadienne en 1996, les gouvernements se sont mis d'accord sur les principes suivants : équité, viabilité, placements réalisés pour le meilleur intérêt des participants, et capitalisation accrue.

(*Diapositive 21*)

Par conséquent, en 1997, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont choisi de modifier la façon de financer le Régime en le transformant en un régime hybride, c'est-à-dire à mi-chemin entre un régime par répartition et un régime de pleine capitalisation, dit « régime à capitalisation au taux de régime permanent ». L'adoption d'une approche de pleine capitalisation aurait créé des iniquités à l'égard de l'ensemble des générations. Pendant la période de transition, les cotisants de certaines générations auraient eu à assumer des cotisations plus élevées que celles d'autres générations parce qu'il leur aurait fallu payer pour leurs parents à la retraite,

tout en épargnant pour leur propre retraite. Le choix d'un régime financé par répartition aurait été également inéquitable parce qu'il se serait traduit, dans les décennies à venir, par une augmentation encore plus importante des taux de cotisation. Les cotisations ont été augmentées, la majoration ultérieure des prestations a été réduite et l'OIRPC a été créé pour investir les fonds du RPC ne servant pas au paiement des prestations actuelles.

Capitalisation du RPC au taux de régime permanent (*Diapositive 22*)

La capitalisation au taux de régime permanent exige que le taux de cotisation soit fixé à un niveau égal ou supérieur au taux assurant la stabilité à long terme du Régime sans que l'on doive recourir à des augmentations additionnelles du taux de cotisation. Par conséquent, dans un tel cadre, il était prévu en 1998 que le taux de cotisation augmenterait jusqu'à 9,9 %, en 2003, et resterait constant par la suite.

Ratio des actifs aux dépenses (*Diapositive 23*) Avec un taux de cotisation fixé à 9,9%, il est prévu que les cotisations dépasseront les prestations versées à chaque année de 2004 à 2021. Ainsi, les fonds qui ne seront pas requis pour payer les prestations sont transférés à l'OIRPC pour être investis. Durant cette période, 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, la nouvelle méthode de financement devrait permettre d'accumuler une réserve suffisamment importante pour aider à couvrir les coûts croissants engendrés par le fait que de plus en plus de membres de la génération du baby-boom commenceront à toucher leur retraite. En 2020, la valeur prévue des actifs du RPC et du RRQ devrait atteindre 17 % du PIB.

(*Diapositive 24*) À l'époque des modifications 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 stipulé dans la loi est donc de 9,9 %. En vertu du dernier rapport actuariel, le taux de régime permanent s'élève maintenant à 9,8 %. Si le taux de cotisation imposé par la loi est supérieur à celui résultant du financement au taux de régime permanent, le niveau de capitalisation augmentera au fil du temps. Plus ce taux dépasse le taux de régime permanent, moins le RPC mettra de temps à être entièrement capitalisé.

(*Diapositive 25*) 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 du RPC pourraient entraîner le rajustement du taux de cotisation et, peut-être, de prestations en cours de paiement si aucun accord n'est conclu 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 à la non-indexation des prestations en cours de paiement, de manière à maintenir le taux de cotisation de régime permanent à 10,0 %. Autrement dit, les cotisants et les prestataires partageraient à parts égales le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Risque/rendement des catégories d'actif (*Diapositive 26*)

Pour un obtenir un rendement supérieur à celui des obligations, l'OIRPC doit acquérir des actifs plus à risque. Le choix le plus logique, du moins au départ, était les actions cotées en bourse. Selon les données historiques, à long terme et malgré une plus grande volatilité comprenant de brèves périodes de rendement négatif, les actions devraient procurer un rendement supérieur à celui des obligations pour compenser le risque accru qui les caractérise. La diversification des actifs du RPC demeure une priorité de tous les instants afin d'étaler le facteur de risque du portefeuille entre un plus grand nombre de catégories d'actifs.

Investissements diversifiés du RPC (*Diapositive 27*)

L'actif du RPC est investi dans deux grands groupes de titres suivants : ceux à revenu variable et ceux à revenu fixe. L'hypothèse de la composition projetée de l'actif repose sur les données du plus récent rapport annuel de l'OIRPC. Il est prévu que l'actif se composera à 65 % de titres à revenu variable et à 35 % de titres à revenu fixe jusqu'en 2020, soit la période au cours de laquelle le montant des cotisations dépasserait celui des prestations versées chaque année. Nous entrevoyons une période de transition marquée par une diminution de la proportion d'actions canadiennes et par une hausse de celle des obligations négociables puisque le montant des cotisations sera inférieur aux prestations versées. À plus long terme, l'actif comprendrait 55 % de titres à revenu variable et 45 % de titres à revenu fixe.

Projection de placements diversifiés (*Diapositive 28*) Si les actifs du RPC étaient investis uniquement dans des obligations fédérales à long terme, le taux de cotisation de régime permanent serait de 10,5 %. Cela montre qu'il faut diversifier les placements du RPC dans différentes catégories d'actifs pour obtenir un rendement supérieur. Le taux de cotisation de régime permanent de 9,8 % est basé sur un portefeuille composé à 65 % de titres à revenu variable et à 35 % de titres à revenu fixe.

Grille d'analyse d'un système de retraite efficient (*Diapositive 29*)

Selon moi, la grille d'analyse suivante permet de bien situer et comparer la situation d'un système de retraite national par rapport aux autres pays. Malgré que tout système demeure toujours perfectible, le système canadien rencontre :

- La diversification des sources de revenu de retraite par la complémentarité des sources publiques et privées;
- La diversification des modes de financement de la méthode de répartition (aucun actif) à la méthode de pleine capitalisation (Caisse égale à 100% de la valeur des prestations promises);
- Le coût macro-économique du système (% du PIB). Le coût actuel de 5% du PIB est prévu atteindre un niveau maximum de 7% en 2030 ce qui est raisonnable comparé à d'autres pays;
- La réduction de la pauvreté des personnes âgées. La comparaison avec les Etats-Unis est particulièrement éloquente. La juxtaposition du supplément de revenu garanti, de la pension de sécurité de vieillesse et des régimes contributifs obligatoires RRQ/RPC a contribué de manière significative à la réduction de la pauvreté chez les personnes âgées. Selon Statistique Canada, le pourcentage de personnes âgées à faible revenu est passé de 21% en 1980 à 7% en 2003. L'OCDE considère que le Canada est le pays qui a le moins de mal à veiller au bien-être économique des retraités et à protéger les catégories les plus vulnérables;
- La réduction des inégalités de revenu (coefficient de GINI). Le Canada est bien positionné quoique la Hollande et la Suède font mieux à ce chapitre;
- Le maintien du niveau de vie au moment de la retraite.

Je souhaite avoir contribué à améliorer votre compréhension du système canadien de sécurité du revenu à la retraite et je serai heureux de répondre à vos questions.

Je vous remercie de votre attention.