



Position de force : La viabilité financière du Régime de pensions du Canada après la tourmente – Pourquoi le RPC peut survivre à la tempête

Exposé à l'intention de l'Association internationale de la sécurité sociale, Genève, avril 2009

Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières

Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité à vous parler du financement du Régime de pensions du Canada dans le contexte de la tourmente économique et financière que nous traversons présentement.

Le système de revenu de retraite du Canada : Tous les œufs ne sont pas dans le même panier! (Diapositive 2)

Je vais commencer avec une brève description du système de revenu de retraite du Canada. À la retraite, la plupart des Canadiens toucheront un revenu provenant d'au moins un des régimes de pensions suivants qui sont financés de diverses façons. 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 des 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 2009 et les années suivantes, fera en sorte que l'actif du Régime sera égal à près de 25 % des obligations d'ici une quinzaine d'années. Enfin, notre système de revenu de retraite permet aux employeurs et aux particuliers de participer à des régimes de retraite privés et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite – des comptes de retraite individuels exonérés d'impôt – qui sont pleinement capitalisés. Compte tenu de ces trois grandes sources de revenu, il est raisonnable de dire que le système canadien est capitalisé à concurrence d'environ 40 % des obligations à venir. Grâce à son approche de financement diversifié, le système canadien de revenu de retraite est moins vulnérable à l'évolution des contextes économique et démographique et aux fluctuations des marchés que celui des pays qui ne recourent qu'à un seul mode de financement. En outre, l'approche adoptée par le Canada, fondée 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.

Les considérations relatives au financement des régimes de retraite publics (Diapositive 3)

Il y a diverses façons de financer un régime de sécurité sociale. La méthode choisie dépend des objectifs de financement, qui peuvent consister à stabiliser ou à minimiser



le taux de cotisation ou à stabiliser le niveau de capitalisation en accord avec des règles de capitalisation précises. Bien qu'elle soit importante, la préservation des prestations n'est pas le seul objectif considéré pour maintenir la viabilité financière à long terme d'un régime.

Des facteurs démographiques et économiques influent sur le taux de cotisation d'un régime de sécurité sociale. La valeur prévue de ces facteurs sert de fondement à la prise de décisions, et elle peut changer au fil du temps. Même si le taux de cotisation peut changer, plusieurs raisons font qu'un taux stable est généralement considéré comme étant souhaitable.

Premièrement, un taux de cotisation stable renforce le lien entre les cotisations et les prestations. Il permet aussi de distribuer les coûts de façon plus égale entre les générations, surtout dans le contexte d'une population vieillissante. En outre, la modification du taux de cotisation pour tenir compte des répercussions à long terme de modifications du régime renforce la discipline financière et la gouvernance. Enfin, le maintien d'un taux de cotisation stable rehausse la confiance du public à l'endroit du régime.

Le RPC, un régime de retraite partiellement capitalisé (*Diapositive 4*)

La capitalisation au taux de régime permanent du RPC est une forme de financement optimal. Même si la méthode de financement peut toujours changer ou être remaniée en profondeur, l'objectif de capitalisation anticipée du Régime doit continuer de primer. En stabilisant le ratio de l'actif aux dépenses et le niveau de capitalisation au fil du temps, la méthode de la capitalisation au taux de régime permanent aide à assurer que le RPC soit abordable et viable pour la génération actuelle et les générations futures de Canadiens. En outre, la capitalisation au taux de régime permanent du RPC, qui est une forme de capitalisation partielle, complète les méthodes de financement des autres composantes du système canadien de revenu de retraite, soit la capitalisation partielle du Régime de rentes du Québec, le financement par répartition du programme de la Sécurité de la vieillesse et la pleine capitalisation des régimes de retraite parrainés par l'employeur, des régimes enregistrés d'épargne-retraite et d'autres régimes d'épargne personnelle.

Cette diversité des méthodes de financement du système canadien de revenu de retraite permet à ce dernier de mieux s'adapter aux fluctuations des conditions démographiques et économiques que les systèmes à méthode de financement unique.

RPC – L'actif doit correspondre à 25 % des obligations pour stabiliser le taux de cotisation (*Diapositive 5*)

Le ratio de l'actif aux dépenses constitue une mesure importante du niveau de capitalisation du Régime - il se définit comme étant le ratio de l'actif à la fin d'une année donnée aux dépenses de l'année suivante.

Entre 2000 et 2019, les mouvements de trésorerie nets du Régime, soit les cotisations moins les dépenses, ont été positifs et continueront de l'être, d'où une hausse rapide du ratio de l'actif aux dépenses et du niveau de capitalisation du Régime. Les fonds qui ne sont pas requis pour verser les prestations seront investis par l'Office d'investissement du RPC dans le but d'obtenir le meilleur rendement possible, sans prendre de risques indus, et de hausser davantage le niveau de capitalisation du Régime.

Ce graphique indique que, selon un taux minimal de cotisation de 9,82 %, le ratio de l'actif aux dépenses est assez stable, soit environ 5,4 en 2019 et en 2069. Autrement dit, quelle que soit l'année, le Régime est en mesure de verser les prestations pour les 5 à 6 années suivantes. Cela représente un niveau de capitalisation d'environ 25 %. Le graphique illustre également qu'avec un taux de cotisation minimal inférieur au taux de cotisation prévu par la loi, le ratio de l'actif aux dépenses continuera à s'améliorer au fil du temps, d'où un niveau de capitalisation plus élevé.

En l'absence d'un accord politique, les dispositions par défaut du RPC s'appliquent *(Diapositive 6)*

Les dispositions applicables par défaut du Régime de pensions du Canada sont un moyen de préserver le Régime quand une hausse du taux de cotisation s'impose et que les ministres fédéral et provinciaux des Finances ne parviennent pas à s'entendre sur la solution. Cette particularité offre au Régime un filet de sécurité sans pour autant diminuer la responsabilité de l'avenir du Régime qui incombe aux politiciens.

Les dispositions applicables par défaut permettent de relever automatiquement le taux de cotisation et, en plus, de geler les prestations. Ensemble, ces deux mesures permettent un partage des coûts entre les cotisants et les bénéficiaires. Le degré de ce partage des coûts est fonction de l'importance de la hausse du taux de régime permanent, c'est-à-dire que plus la hausse est élevée, plus la part des coûts assumés par les cotisants est grande.

La méthode de la capitalisation partielle convient-elle toujours pour le RPC dans le contexte de la tourmente actuelle? *(Diapositive 7)*

La tourmente financière s'est propagée à tous les continents. Plusieurs pays sont officiellement en récession. Le niveau de capitalisation des régimes de retraite ainsi que des régimes de sécurité sociale pleinement ou partiellement capitalisés se détériore gravement. On a calculé un taux nominal moyen de - 19 % pour les caisses de retraite des pays de l'OCDE au cours des 10 premiers mois de 2008. De plus, les perspectives du marché pour l'année 2009 sont assez incertaines. Les régimes de sécurité sociale sont aussi touchés par l'augmentation du chômage et, ainsi, les revenus provenant des cotisations à ces régimes en souffriront.

Dans ce contexte, il importe de réitérer que la méthode de la capitalisation partielle est la méthode de financement optimale pour le Régime de pensions du Canada. D'ici à la fin de cette présentation, nous visons à démontrer qu'avec la méthode de la

capitalisation au taux de régime permanent, le RPC est davantage en mesure d'affronter les variations économique et d'investissement actuelles qu'avec les méthodes de financement par répartition et de pleine capitalisation. À cette fin, nous avons reproduit les tests de sensibilité figurant dans notre plus récent rapport actuariel produit à la fin de l'année 2006. Il importe de souligner que ces tests ne sont pas conçus pour simuler les résultats économiques et d'investissements réels ni pour prévoir l'avenir. Il s'agit plutôt de montrer des scénarios extrêmes susceptibles d'illustrer la solidité de la capitalisation au taux de régime permanent.

Le rapport actuariel présente l'incertitude des résultats en utilisant des tests de sensibilité (Diapositive 8)

Nous avons reproduit la combinaison des tests de sensibilité économique et d'investissement désignés «Demi-cycle économique» et «Volatilité des marchés financiers» dans notre plus récent rapport actuariel. Le scénario économique simule la récession qu'a connue le Canada entre 1981 et 1983 et suppose un ralentissement économique et une reprise partielle par la suite.

Pour le test de sensibilité financier, nous avons présumé un rendement de -10% sur les actions pour deux années. La probabilité qu'un scénario du genre se matérialise a été estimée à 6 % d'après la volatilité antérieure des marchés financiers, c'est-à-dire des obligations canadiennes et des actions canadiennes et étrangères au cours des 69 dernières années. Enfin, pour cet exercice, nous avons présumé que le RPC était entièrement capitalisé au 31 décembre 2006.

Je tiens à souligner à nouveau que ce scénario n'est pas fondé sur les résultats réels passés et qu'il ne tente d'aucune façon de prévoir les rendements boursiers futurs.

La capitalisation partielle permet de stabiliser le taux de cotisation, spécialement dans des conditions extrêmes (Diapositive 9)

On peut constater qu'avec le financement par répartition, le taux de cotisation progressera de 0,6 % à court terme et retournera progressivement au niveau de la meilleure estimation 30 ans plus tard. Seul le test de sensibilité économique influence le taux de cotisation par répartition car il n'y a pas d'actifs.

Avec la pleine capitalisation, le test de sensibilité financier se traduit par une hausse du taux de cotisation de 3,3 % pour les 15 prochaines années. Il convient de souligner que la période d'amortissement de 15 ans a été choisie puisqu'au Canada, elle est prévue par la loi pour les régimes de retraite à prestations déterminées parrainés par l'employeur.

Avec la méthode de la capitalisation au taux de régime permanent, l'augmentation du taux de cotisation est seulement 0,3 % au cours des 75 prochaines années. Dans ce cas, les deux tests de sensibilité – économique et financier – influencent le taux de cotisation, mais la hausse du taux est modérée par la nature de la méthode de financement.

Bien que la pleine capitalisation présente certains avantages, il est très difficile de stabiliser le taux de cotisation (*Diapositive 10*)

Les hausses des taux de cotisation indiquées dans la diapositive précédente correspondent aux augmentations relatives des cotisations de 3 % pour la capitalisation partielle et de 58 % pour la pleine capitalisation. Pour une cotisation hypothétique de 1 000 \$, ces pourcentages se traduiraient par une augmentation de 30 \$ pour la capitalisation partielle et de 580 \$ pour la pleine capitalisation.

En utilisant la pleine capitalisation, il serait difficile de justifier une telle hausse des cotisations pour les cotisants aux régimes et pour les employeurs, spécialement compte tenu du fait que les gouvernements du monde entier instaurent des mesures et des réductions d'impôt pour stimuler l'économie en période de ralentissement et inciter les consommateurs à dépenser et à avoir confiance.

Dans ce contexte, il y a de fortes chances que le régime soit restructuré et que la confiance du public dans la stabilité des régimes de retraite soit ébranlée.

Malgré la récession mondiale et un fort repli des marchés financiers, le Régime de pensions du Canada est en mesure d'affronter la tempête (*Diapositive 11*)

L'analyse présentée a clairement démontré que la capitalisation partielle pour le RPC est optimale pour ce qui est d'affronter les variations économiques et financières. Cette méthode permet de couvrir avec succès les risques tant économiques que d'investissement.

En outre, la hausse relative moins élevée du taux de cotisation avec la méthode de la capitalisation partielle ainsi que les dispositions applicables par défaut du RPC contribuent à atténuer le risque politique et le risque de restructuration du régime.

En cette période d'incertitude, il est impératif de continuer à surveiller la santé financière des systèmes de sécurité sociale. Au Canada, le prochain rapport actuariel sur le RPC, en date du 31 décembre de 2009, tiendra compte de la conjoncture actuelle et des perspectives démographiques à long terme.

Je vous remercie.