



***Présentation dans le cadre du Séminaire technique sur les pensions de l'Association internationale de la sécurité sociale***

***"Quels systèmes de retraite et quelles réformes pour quel niveau de pension?"***

**Enquête internationale sur les mécanismes d'auto-ajustement et viabilité financière à long terme du Régime de Pensions du Canada**

**Jean-Claude Ménard, actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, Canada**

**1 Octobre 2009**

Bonjour, Je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole.

**Présentation (*Diapositive 2*)**

Ma présentation aujourd'hui comporte deux parties. Au début, je présenterai les résultats de l'enquête internationale sur les mécanismes d'auto-ajustement des régimes de sécurité sociale et des régimes de retraite offerts par les employeurs. Le thème de ce séminaire porte sur les réformes des systèmes de retraite. Dans ce cadre, il m'apparaissait approprié de discuter de la viabilité financière à long terme du Régime de Pensions du Canada laquelle est le résultat de la réforme du régime en 1997.

**Objectifs de l'enquête (*Diapositive 3*)**

L'enquête a été préparée et menée par le Bureau de l'actuaire en chef du Canada. Le questionnaire a été transmis à 38 pays et 26 l'ont rempli. Je profite d'ailleurs de cette occasion pour remercier de leur temps et de leurs efforts toutes les personnes qui ont pris une part active à cette initiative dans les 26 pays participants.

L'enquête visait à :

- mieux comprendre les mécanismes d'auto-ajustement des régimes de sécurité sociale et des régimes de retraite offerts par les employeurs existants ou prévus;
- à échanger des vues sur les pratiques appliquées partout dans le monde avec les organisations membres de l'AISS;
- à sensibiliser l'importance des mécanismes intégrés dans les régimes de retraite qui contribuent à assurer la solvabilité et la viabilité.

Il est important de préciser que l'enquête n'avait pas pour objectif d'obtenir des informations détaillées sur les mécanismes d'auto-ajustement, mais plutôt de disposer d'un tableau général de la situation. L'enquête ne visait pas non plus à évaluer l'efficacité des mécanismes d'auto-ajustement des pays participants.



### **Portée de l'enquête (Diapositive 4)**

Pour les besoins de cette enquête, un mécanisme d'auto-ajustement est défini comme une sélection de mesures définies par la loi qui doivent être appliquées soit immédiatement lorsque certains indicateurs prédéterminés se manifestent, ou soit selon un calendrier prédéfini afin de rétablir la solvabilité ou la viabilité financière des régimes de retraite. Je voudrais attirer votre attention sur l'expression « prévues par la loi ». L'intégration dans les lois des procédures visant à évaluer et à rétablir la solvabilité et la viabilité des régimes de sécurité sociale permet d'améliorer la gouvernance de ces régimes en plus d'accroître la transparence et la responsabilisation des organismes qui les régissent.

En revanche, cette expression ne veut pas dire que les politiciens n'ont aucun rôle à jouer dans le processus décisionnel. Au Canada, par exemple, le mécanisme est activé si les politiciens ne prennent pas les mesures qui s'imposent, alors qu'au Danemark, il faut faire approuver les mesures par les politiciens pour les mettre en œuvre.

Plusieurs pays ont adopté des mesures législatives *ad hoc* qui devraient être appliquées dans un délai limité. Même si ces mécanismes ne correspondent pas à notre définition d'un mécanisme d'auto-ajustement, nous restons convaincus que l'existence de ces mesures est un élément important pour améliorer la gouvernance et pour assurer la solvabilité et la viabilité des régimes publics. Dans le reste de la présentation, ces mécanismes seront qualifiés de « temporaires ».

### **Structure de l'enquête (Diapositive 5)**

En ce qui a trait aux régimes de sécurité sociale, l'enquête a adressé trois sujets principaux : les ajustements de l'assiette des cotisations, les ajustements du montant des prestations et les ajustements des régimes capitalisés. Il y était également question du mécanisme de partage entre les cotisants et les bénéficiaires. Finalement, l'enquête a couvert les mécanismes d'auto-ajustement pour des régimes de retraite financés par les employeurs.

### **Ajustement de l'assiette des cotisations : « Durée de la période de cotisation » (Diapositive 6)**

La première section de l'enquête touche l'ajustement de l'assiette des cotisations. En augmentant l'assiette des cotisations par le prolongement de la période de cotisation, il s'ensuit une diminution des prestations versées.

Parmi les pays ayant participé à l'enquête, seule la France augmente automatiquement la durée de la période de cotisation nécessaire pour obtenir l'intégralité de la prestation. Le principe sous-jacent à l'ajustement français est que le ratio entre la période de cotisation et celle du versement de la prestation doit être constant. À partir de 2012, le gouvernement établira un calendrier quinquennal d'augmentation en tenant compte des changements de l'espérance de vie, de la situation financière du régime et de la situation de l'emploi.

Deux pays (la République tchèque et l'Italie) disposent de mécanismes temporaires qui modifient les conditions d'admission à la retraite. La République tchèque

prolonge la durée de la période de cotisation et l'Italie instaure progressivement des conditions d'admissibilité combinant âge et années de service.

**Ajustement de l'assiette des cotisations : « Augmentation de l'âge de la retraite »**  
*(Diapositive 7)*

Parmi les pays ayant répondu à l'enquête, l'augmentation de l'âge de la retraite est l'une des mesures les plus répandues incluses dans la législation en matière de la retraite de la sécurité sociale.

Le Danemark est le seul pays participant qui a instauré des dispositions permettant d'indexer l'âge de la retraite en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. L'espérance de vie est supposée être révisée à chaque cinq ans (à compter de 2015), et le changement de l'âge de la retraite entrera en vigueur après une période d'avis de 15 ans. Chaque fois que l'âge de la retraite augmente, le parlement danois doit approuver cette modification.

Huit pays ayant participé à l'enquête ont adopté une augmentation légale de l'âge de la retraite. Ces mécanismes sont temporaires. Les augmentations se font selon divers calendriers et l'âge ultime de la retraite est supérieur ou égal à 65 ans dans la plupart des pays.

**Ajustement de l'assiette des cotisations : « Augmentation du taux de cotisation »**  
*(Diapositive 8)*

En règle générale, les augmentations *ad hoc* ou légales du taux de cotisation sont toujours des mesures politiques impopulaires. Ainsi, seulement quatre des pays ayant participé à l'enquête sont allés de l'avant avec des mécanismes d'augmentation du taux de cotisation.

Les mécanismes en place au Japon et à Chypre sont temporaires. En Allemagne, le régime comprend une disposition permettant de rajuster le taux de cotisation si la réserve de liquidité ne se situe plus dans la fourchette précisée. L'ajustement pourrait faire baisser le taux de cotisation.

Au Canada, pour le Régime de pensions du Canada, pour que le taux soit augmenté, deux conditions doivent être réunies. Premièrement, le plus récent rapport triennal actuariel du Régime doit indiquer que le taux de cotisation minimal permettant au régime de demeurer viable est supérieur au taux prévu par la loi. Deuxièmement, il faut que les ministres fédéral et provinciaux – qui sont les coadministrateurs du Régime de pensions du Canada – ne s'entendent pas sur les moyens à prendre pour rectifier une telle situation. Si une telle situation se produit, le mécanisme d'auto-ajustement est activé et l'une des composantes de ce mécanisme est une augmentation progressive du taux de cotisation.

**Ajustement du montant des prestations : « Comptes NDC » et « Autres ajustements »**  
*(Diapositive 9)*

Les ajustements du montant des prestations peuvent toucher uniquement les nouveaux bénéficiaires ou les bénéficiaires existants et les nouveaux bénéficiaires. Les ajustements des prestations peuvent augmenter l'assiette des cotisations, puisque les gens peuvent

souhaiter travailler plus longtemps afin de compenser les réductions de prestations qu'ils auraient subies en prenant leur retraite au même âge que les cohortes précédentes.

Les facteurs de conversion applicables aux comptes notionnels tiennent compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Quatre pays ayant participé à l'enquête, soit l'Italie, la Norvège (à compter de 2011), la Pologne et la Suède, ont intégré une composante de comptes notionnels dans leurs régimes de retraite de sécurité sociale et ajustent les facteurs de conversion afin de prendre en compte des changements de l'espérance de vie. Il est intéressant de noter qu'à la suite de la réforme de 2007, l'Italie prend en compte le secteur d'emploi pour déterminer l'espérance de vie.

Cinq pays dont les régimes sont à prestations déterminées, soit le Brésil, la Finlande, l'Allemagne, le Japon et le Portugal, ajustent le montant initial des prestations de retraite en fonction de facteurs démographiques, comme par exemple, l'espérance de vie, l'âge de la retraite et la structure de la population.

En Suède, outre l'ajustement par l'entremise des comptes notionnels, la solvabilité du régime influe sur le taux de croissance des comptes notionnels et donc, sur le montant initial des prestations.

#### **Ajustement du montant des prestations : « Indexation des prestations versées »** *(Diapositive 10)*

L'un des moyens de partager le fardeau de l'ajustement entre les cotisants et les bénéficiaires actuels consiste à modifier l'indexation des prestations versées. La plupart des pays participants ont indiqué que les prestations de retraite de sécurité sociale sont ajustées pour préserver le niveau de vie des retraités. Or, dans seulement six de ces pays, l'indexation est liée à l'évolution de la solvabilité / viabilité des régimes de sécurité sociale. Ainsi que la diapositive l'illustre, il y a toute une gamme d'ajustements de l'indexation en fonction de l'évolution des facteurs démographiques (Japon et Allemagne), de la solvabilité du régime (Suède), de la croissance économique (Portugal) et du rendement du fonds (Danemark). Au Canada, le gel provisoire de l'indexation des prestations est la deuxième composante du mécanisme déjà décrit.

#### **Régimes de sécurité sociale à capitalisation partielle et totale** *(Diapositive 11)*

Tous les pays ayant répondu à la question portant sur la capitalisation totale ou partielle des régimes de sécurité sociale ont mentionné qu'étant donné que la solvabilité du régime repose sur l'importance du fonds, le rendement de ce dernier influe sur l'application des mécanismes d'auto-ajustement.

En Suède, le rendement du fonds de réserve influence le ratio d'équilibre et par conséquent influence l'indexation et le taux de croissance des comptes notionnels.

Au Canada, tant que le taux de cotisation prévu par la loi est supérieur au taux de cotisation minimal nécessaire pour garantir la viabilité du Régime de pensions du Canada, le rendement négatif du fonds ne déclenche pas nécessairement l'application du

mécanisme d'auto-ajustement. À l'heure actuelle, le taux prévu par la loi est supérieur au taux de cotisation minimal.

Il faut accorder une attention spéciale à la situation du Danemark. Pour le régime ATP, tant l'indexation des prestations que le taux supérieur d'accumulation des fonds individuels sont fonction du rendement du fonds. Le rendement du fonds positif génère des ajustements positifs des prestations.

### **Partage de l'ajustement entre les cotisants et les bénéficiaires (Diapositive 12)**

La capacité des mécanismes d'auto-ajustement de partager le fardeau ou les gains financiers entre les cotisants et les bénéficiaires pourrait être une composante souhaitable destinée à améliorer l'équité intergénérationnelle des régimes de retraite. Il est intéressant de constater que, pour les pays qui y sont indiqués (à l'exception du Portugal), l'application des mécanismes d'auto-ajustement pour les cotisants et les bénéficiaires est interdépendante.

### **Régimes à prestations déterminées offerts par les employeurs (Diapositive 13)**

Les mécanismes d'auto-ajustement ne sont pas chose courante dans les régimes de retraite à prestations déterminées offerts par les employeurs. Toutefois, certaines tendances intéressantes émergent.

Certains régimes de retraite du secteur public au Royaume-Uni précisent le partage des risques entre les employés et les employeurs. En Norvège, le régime AFT offert par les employeurs et le gouvernement, envisage la possibilité d'introduire des ajustements liés à l'espérance de vie.

Au Canada, certains régimes lient l'indexation après la retraite aux rendements du fonds. Par exemple, un régime pourrait garantir une indexation correspondant à la moitié de l'augmentation du coût de la vie et accorder l'autre moitié si le rendement du fonds le permet.

### **Conclusions sur les résultats de l'enquête (Diapositive 14)**

Dans plusieurs pays, la surveillance de la viabilité financière des régimes de sécurité sociale constitue un processus continu dans le cadre duquel des solutions convenant aux situations propres des pays sont examinées. L'enquête visait à donner un aperçu des mécanismes en place dans l'espoir d'aider tous les pays à améliorer la gouvernance, la viabilité et la santé des régimes de sécurité sociale et de stimuler le développement de nouvelles solutions.

### **Le système de revenu de retraite du Canada : Tous les œufs ne sont pas dans le même panier! (Diapositive 15)**

Je vais commencer la deuxième partie de ma présentation 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 que voici. 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 retraite permet aux employeurs et aux particuliers de participer à des régimes de retraite privés et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite 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.

### **Principe directeur de la réforme du RPC de 1997: stabiliser le taux de cotisation (Diapositive 16)**

La capitalisation partielle du Régime de pensions du Canada a été introduite lors de la réforme de 1997. Auparavant, le Régime de pensions du Canada était financé par répartition avec une réserve de contingence. Dans le contexte d'une population canadienne vieillissante, il a été décidé que le financement par répartition ne répondait plus aux objectifs du Régime. Neuf principes directeurs ont été approuvés par les ministres des Finances fédéral et provinciaux en octobre 1996.

Le principe directeur #4 traite de la capitalisation partielle et stipule que: "Le RPC doit être abordable et viable pour les générations futures. Cela exige une capitalisation supérieure et un taux de cotisation ne dépassant pas le taux futur, déjà prévu dans la législation, de 10.1 p. 100. " Je voudrais souligner que ce principe contient deux caractéristiques importantes de la réforme du RPC, soit la capitalisation supérieure et la stabilité du taux de cotisation.

### **Capitalisation optimale du RPC (Diapositive 17)**

Pour déterminer le degré de capitalisation, il est important de considérer les environnements économique et démographique actuel et anticipé. Ce graphique examine le niveau de la capitalisation selon la croissance des gains réels et des rendements réels anticipés. Dans un environnement économique où il est prévu que les salaires et le nombre de travailleurs augmentent plus rapidement que le taux de rendement sur le capital, le financement par répartition est préférable. D'autre part, si la croissance des gains réels totaux est faible, ou même négative, une capitalisation accrue s'impose pour réduire une hausse éventuelle des taux de cotisation dans l'avenir. Au Canada, nous croyons que les rendements sur le capital seront supérieurs à la croissance des gains

totaux d'emploi. Sur la base des hypothèses retenues dans les analyses actuarielles récentes, nous croyons que le niveau de capitalisation optimal devrait se situer entre 20 et 30%.

**L'actif de RPC doit correspondre à 25 % des obligations pour stabiliser le taux de cotisation (Diapositive 18)**

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 sont 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 5,5. Le taux minimal de cotisation, lequel est le taux le plus bas suffisant pour soutenir le régime sans augmentations futures, est déterminé par l'actuaire.

**Quel est un impact de profil démographique sur le taux de contribution partiel? (utilisant le profil démographique actuel de la Corée du Sud) (Diapositive 19)**

La diapositive suivante montre comment le profil démographique pourrait avoir un impact sur la situation financière du Régime et comment le ratio de l'actif aux dépenses pourrait évoluer en utilisant le profil démographique actuel de la Corée du Sud. Ceci implique un taux de fécondité de 1,3 naissances par femme et un taux net de migration de 0%. Selon le taux de cotisation prévu par la loi de 9,9%, les actifs du Régime seraient épuisés en 2048. Un taux de cotisation minimal de 11,3% serait nécessaire pour assurer la viabilité financière du Régime. À noter que le ratio de l'actif aux dépenses est moins stable que selon l'environnement actuel du RPC et que le taux de répartition ne se stabilise jamais durant la période de projection, atteignant 17,5% en 2075. Dans un tel environnement, il est possible que le relèvement de l'âge de retraite soit une meilleure réponse lorsque comparé à une capitalisation accrue ou à une hausse importante du taux de cotisation. Il est important de souligner que le RPC ne remplace que 25% des gains de travail à la retraite.

**La méthode de financement doit être adaptée à des environnements actuel et anticipé (Diapositive 20)**

En conclusion, le taux de cotisation d'un régime d'assurance sociale est sensible à l'évolution des contextes démographique et économique. Les variables démographiques et économiques influenceront le taux de cotisation de façon différente et dans des proportions différentes. Toutefois, ces fluctuations peuvent être gérées en immunisant le régime. Parmi les autres, il existe deux façons de le faire : en se dirigeant soit vers une capitalisation partielle et/ou un régime mixte. Dans tous les cas, la méthode de

financement choisie doit être pertinente selon le contexte actuel et anticipé, et doit être réévaluée régulièrement.

Merci beaucoup pour votre attention.