



**Présentation au colloque « Enjeux des régimes publics de retraite »,
79^e Congrès de l'ACFAS**

Enjeux et réformes nécessaires

**Jean-Claude Ménard, Actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, BSIF
Sherbrooke, 10 mai 2011**

Bonjour, je vous remercie de l'invitation qui m'est faite de vous parler aujourd'hui des enjeux des régimes publics de retraite.

But du rapport actuariel du RPC (*diapositive 2*)

Le Bureau de l'actuaire en chef doit, en vertu de la loi, préparer un rapport actuariel sur le RPC à tous les trois ans. Le 25^e rapport actuariel du RPC a été déposé devant le Parlement par le ministre des Finances le 15 novembre 2010. Le rapport renseigne les cotisants et les bénéficiaires sur la situation financière actuelle et projetée du RPC et calcule le taux minimal de cotisation. Le présent rapport indique que le taux minimal de cotisation requis est de 9,86 %. Les projections du rapport actuariel reposent sur des hypothèses dites « basées sur la meilleure estimation » qui couvrent une longue période, c'est-à-dire 75 ans. Le rapport compte parmi les documents clés sur lesquels les ministres s'appuient pour examiner le RPC et formuler des recommandations à son sujet.

Le 25^e Rapport du RPC a conclu que : (*diapositive 3*)

Le rapport a conclu que le RPC demeure viable pour les prochaines 75 années avec un taux de cotisation de 9,9 % tel que prévu par la loi. Toutefois, une mise en garde est formulée quant à l'amélioration future de l'espérance de vie aux âges avancés.

La contribution à l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance a progressivement évolué vers les aînés, et plus encore depuis 1985 (*diapositive 4*)

L'amélioration de l'espérance de vie à la naissance a été rapide avant 1965, principalement en raison de la diminution des taux de mortalité des personnes âgées de moins de 45 ans. Durant la période de 40 ans précédant 1965, l'augmentation de l'espérance de vie est attribuable à plus de 85 % à une diminution du taux de mortalité des personnes âgées de moins de 45 ans. Désormais, la majeure partie de l'augmentation de l'espérance de vie est attribuable aux améliorations chez les personnes âgées de 65 ans et plus. Durant la période de 20 ans précédant 2005, plus de la moitié de l'augmentation de l'espérance de vie est attribuable à une diminution du taux de mortalité des personnes âgées de plus de 65 ans, une tendance qui devrait se poursuivre et même s'intensifier.



Les taux de mortalité des aînés ont diminué au cours des 80 dernières années, et plus encore pendant les 40 dernières (*diapositive 5*)

Au cours des 80 dernières années, les taux de mortalité pour le groupe âgé de 75 à 84 ans a progressivement diminué. Ils ont chuté de 45 % au cours des 40 dernières années (passant de 80 décès par millier à 45 décès par millier) comparativement à seulement 25 % les 40 années précédentes (passant de 107 décès par millier à 80 décès par millier). En outre, on prévoit une amélioration supplémentaire de 35 % à l'avenir (passant de 45 décès par millier à 29 décès par millier). Finalement, on prévoit que les taux de mortalité des aînés canadiens baisseront de façon plus importante que ceux de leurs semblables américains.

L'espérance de vie à 65 ans (*diapositive 6*)

La chute marquée des taux de mortalité par âge s'est traduite par une augmentation importante de l'espérance de vie, non seulement à la naissance, mais aussi aux âges plus avancés. Plus particulièrement, l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans affecte directement la durée du versement des prestations de retraite du RPC aux bénéficiaires. En tenant compte des augmentations futures prévues, l'espérance de vie à 65 ans s'est améliorée beaucoup plus chez les hommes que chez les femmes de 1966 à 2006, passant de 14 à 20 ans chez les hommes et de 18 à 22 ans chez les femmes. D'ici à 2050, on prévoit que l'espérance de vie à 65 ans augmentera d'un autre trois ans, soit environ une demi-année de plus que celles prévues par le rapport actuariel précédent.

Le Canada se classe au troisième rang en 2005 (*diapositive 7*)

En 2005, le Canada s'est classé au 3^e rang pour ce qui est de l'espérance de vie des hommes à 65 ans, et selon les projections internationales, ce classement devrait demeurer à peu près le même à l'avenir. Les trois lignes verticales illustrent le classement du Canada en 2005, en 2020 et en 2040. Comme l'illustrent les barres violettes, en 2005, les hommes suisses et japonais avaient la meilleure espérance de vie à 65 ans, c.-à-d. un peu plus de 18 ans. En 2040, comme l'illustrent les barres pourpres et jaunes, on prévoit que les hommes finnois de 65 ans auront l'espérance de vie la plus élevée.

La population en âge de travailler devrait augmenter légèrement (*diapositive 8*)

La population canadienne vieillit en raison, d'une part, des faibles taux de fécondité comparativement aux générations précédentes et, d'autre part, de la diminution marquée des taux de mortalité par âge. Il est peu probable que l'immigration, à elle seule, suffise à ralentir de façon considérable le vieillissement de la population. La « population en âge de travailler », composée principalement de personnes de 20 à 64 ans, devrait continuer de croître au fil du temps, mais à un rythme plus lent que par le passé.

Le nombre d'aînés devrait augmenter de façon importante (*diapositive 9*)

Comparativement à la population en âge de travailler, la population des personnes de 65 ans et plus devrait croître de façon importante, passant d'environ 5 millions, ou 14 % de la population totale en 2010 à 11 millions, ou 25 % de la population en 2050. Dans le cas des groupes de personnes encore plus âgées, c'est-à-dire les personnes de 80 ans et plus et même les centenaires, les taux de croissance prévus sont encore plus élevés.

Évolution du ratio de l'actif aux dépenses (*diapositive 10*)

Cet acétate montre l'évolution du ratio de l'actif aux dépenses du RPC. De 2000 à 2020, les flux de trésorerie nets du Régime, soit les cotisations moins les dépenses, ont été positifs et devraient continuer de l'être, ce qui produira une augmentation rapide du ratio actif/dépenses. Ces flux de trésorerie nets sont investis par l'OIRPC, l'objectif étant de réaliser le meilleur rendement possible sans prendre de risques excessifs, et d'augmenter encore davantage le niveau de capitalisation anticipée du Régime. Ce diagramme permet de constater que l'utilisation d'un taux minimal de cotisation produit un ratio actif aux dépenses relativement stable.

L'espérance de vie met de la pression sur le taux de cotisation (*diapositive 11*)

Comme je l'ai souligné auparavant, l'augmentation de l'espérance de vie exerce une pression sur le taux de cotisation du RPC. Ce graphique présente l'évolution du ratio de l'actif aux dépenses pour deux scénarios utilisant des taux de mortalité différents de ceux utilisés par la meilleure estimation. En particulier, en vertu de notre modèle stochastique, il y a 10 % de chance que les espérances de vie à 65 ans en 2050 soient environ 3 années de plus que celles prévues dans le scénario de base. Ainsi, le taux minimal de cotisation serait de 10,25 %, soit un taux plus élevé que celui prévu par la loi.

Quel est l'impact d'un profil démographique sur le taux de cotisation? (*diapositive 12*)

La diapositive suivante montre comment le profil démographique pourrait avoir un impact sur l'évolution du ratio de l'actif aux dépenses en utilisant le profil démographique actuel de la Corée du Sud. Ceci implique de changer le taux de fécondité à 1,3 enfant par femme et le taux net de migration à 0 %. Avec un taux de cotisation de 9,9 %, le fonds serait épuisé en 2049. Un taux de cotisation minimal de 11,5 % serait nécessaire pour maintenir le Régime. Le ratio de l'actif aux dépenses est moins stable que dans l'environnement démographique actuel du RPC et le taux de répartition ne se stabilise jamais durant la période de projection, atteignant 17,9 % en 2075.

Qu’attend la société de son système de retraite? (*diapositive 13*)

La société a besoin d’un système public de retraite abordable et viable, fondé sur les trois grands principes suivants : l’équité intergénérationnelle, la solidarité et la responsabilité. L’équité intergénérationnelle est une notion de justice entre les générations, c’est-à-dire que chaque génération paie un taux de cotisation équitable, tout en permettant d’assurer le maintien du régime à long terme. L’équité intergénérationnelle vise à ce que les générations à venir n’aient pas à verser des cotisations beaucoup plus élevées que les générations actuelles.

Selon le principe de solidarité, la société se doit de protéger chaque individu, en assurant collectivement aux retraités à faible revenu un niveau de vie de base. La solidarité exige aussi que les retraités actuels ne soient pas pénalisés relativement aux prestations déjà acquises. La solidarité devrait permettre d’atténuer la responsabilité individuelle à l’égard du revenu de retraite, mais ne devrait pas permettre de se soustraire à toute responsabilité.

La sécurité du revenu de retraite relève conjointement de l’État, de la société, des employeurs et des particuliers. Chaque individu doit épargner en vue de la retraite et les employeurs devraient aider leurs employés à cette fin. Le rôle des gouvernements est de mettre en œuvre les programmes nécessaires au soutien des régimes de retraite publics, des régimes de pensions d’employeur et des régimes d’épargne personnelle.

En se basant sur ces principes et spécialement dans le contexte de vieillissement de la population, le système doit aussi posséder des caractéristiques incitant les travailleurs à rester sur le marché du travail plus longtemps.

Le financement des régimes de retraite publics (*diapositive 14*)

Il y a diverses façons de financer un régime de retraite public. L’objectif principal du financement d’un régime de retraite public est de stabiliser le taux de cotisation. 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 de modifications au 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. Quoique le taux de cotisation soit toujours sensible à l’évolution des contextes démographique et économique, la méthode de financement devrait être choisie en fonction de réduire la volatilité du taux de cotisation.

Mécanisme d’auto-ajustement: en l’absence d’un accord politique, les dispositions par défaut du RPC s’appliquent (*diapositive 15*)

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 à la fois de relever automatiquement le taux de cotisation et de geler les prestations. Ensemble, ces deux mesures permettent un partage des coûts entre les cotisants et les bénéficiaires.

Ailleurs dans le monde, (*diapositive 16*)

Avant de parler des réformes des pensions au Canada, j’aimerais examiner d’abord où le pays se situe à l’échelle internationale.

Au Canada, le taux de remplacement est plus élevé que la moyenne des pays de l’OCDE pour ceux dont les revenus sont moins élevés (*diapositive 17*)

Ce tableau montre que les taux de remplacement nets des régimes de retraite sont plus élevés chez les canadiens dont les revenus sont plus bas. Comparativement à la moyenne des pays de l’OCDE, le Canada s’en tire mieux dans la fourchette des gains plus faibles. Cela illustre la force du filet de sécurité du revenu de retraite du Canada pour les personnes à faible revenu. Les Pays-Bas se démarquent par leurs taux de remplacement généreux à tous les niveaux de revenu.

Le Canada a le taux de pauvreté des personnes âgées parmi les plus bas, mais un taux de pauvreté de la population beaucoup plus élevé (*diapositive 18*)

Au fur et à mesure que la population vieillit et que plus d’aînés ont recours aux programmes de sécurité sociale, il est intéressant d’observer le rapport entre la pauvreté chez les aînés et chez la population générale. Ce diagramme permet de comparer cette relation dans différents pays de l’OCDE. 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 au cours des trois dernières décennies. Toutefois, bien que le Canada s’en tire très bien avec un faible taux de pauvreté chez les aînés, le taux de pauvreté de sa population globale est relativement élevé et se situe au milieu de la distribution pour les pays de l’OCDE.

L'augmentation de l'âge de retraite (*diapositive 19*)

Comme le vieillissement de la population touche de nombreux pays, les coûts des programmes sociaux augmentent, ou devraient augmenter. Les régimes de pension publics représentent une dépense importante des gouvernements. Des pays de l'OCDE ont pris des mesures pour contrer les tensions émanant des dépenses de leurs régimes de pension publics en augmentant l'âge de la retraite (c.-à-d., l'âge auquel une personne ayant une carrière entière peut commencer à toucher des prestations de retraite complètes dans le cadre du régime de retraite principal du pays, l'expression « prestations de retraite complètes » signifiant qu'aucune réduction actuarielle n'a été appliquée). Cette diapositive et la suivante présentent un sommaire des modifications apportées par certains pays, surlignées en vert. Nous pouvons constater une tendance marquée vers l'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ou plus à compter de 2050. Dans l'ensemble, l'âge de la retraite des hommes augmentera dans onze pays.

L'augmentation de l'âge de retraite est plus accentuée chez les femmes (*diapositive 20*)

Comparativement à la diapositive précédente, nous pouvons constater que beaucoup plus de pays augmenteront l'âge de la retraite des femmes. En fin de compte, l'âge de la retraite sera le même pour les hommes et les femmes dans la majorité de ces pays. Une différence d'âge subsistera en Suisse, en Turquie et en Pologne.

De retour au pays, (*diapositive 21*)

Exiger des gens qu'ils travaillent plus longtemps avant de toucher des prestations de retraite constitue certainement un moyen de contrer l'accroissement des dépenses des régimes de pensions découlant de l'amélioration de l'espérance de vie. Toutefois, il ne s'agit pas de la seule façon de contrôler les dépenses. Les ajustements actuariels constituent une autre méthode pour gérer la hausse des coûts découlant de l'allongement de la période de la retraite. Récemment, la loi du RPC a été modifiée. Notamment, les facteurs d'ajustement de la pension ont été modifiés afin de les ramener graduellement à leurs niveaux actuariellement équitables. Cette mesure a accru la viabilité financière du RPC à long terme sans qu'il ne soit nécessaire d'augmenter l'âge ouvrant droit à pension.

Mise en œuvre des modifications récentes du RPC de 2011 à 2016 (*diapositive 22*)

Cette diapositive présente les modifications qui ont été adoptées en 2009. Le critère de cessation de travail pour toucher des prestations de retraite sera aboli en 2012. Le taux général d'exclusion des faibles gains sera augmenté de 15 % à 17 % d'ici 2014, ce qui se traduira par un accroissement des prestations de retraite. À compter de 2012, les retraités du RPC de moins de 65 ans qui choisissent de continuer de travailler seront tenus de cotiser, alors que les cotisations seront facultatives pour les retraités de plus de 65 ans. Dans les

deux cas, les employeurs des prestataires actifs qui cotisent au RPC seront également tenus de cotiser. Ces cotisations supplémentaires permettront d'acquérir une prestation après-retraite additionnelle. Quant aux facteurs d'ajustement de la pension, ils seront ramenés progressivement à leurs niveaux actuariellement équitables. Dans quelques années, le facteur d'ajustement pour le versement anticipé des prestations de retraite passera de 0,5% par mois à 0,6% par mois, comme en Finlande (pour une réduction maximale qui passera de 30% à 36%). Le facteur d'ajustement pour le versement différé passera de 0,5% à 0,7% par mois, comme au Japon (pour une augmentation maximale qui passera de 30% à 42%).

Réforme des pensions à ce jour (*diapositive 23*)

Comme vous le savez, le système de revenu de retraite canadien a fait l'objet de beaucoup de discussions, recherches et analyses, notamment des rapports issus de divers groupes de travail et spécialistes, dont Bob Baldwin, Jack Mintz, l'honorable Colin Hansen, ancien ministre des finances de la Colombie-Britannique et l'honorable Dwight Duncan, ministre des finances de l'Ontario.

Réforme des pensions à ce jour (suite) (*diapositive 24*)

En juin 2010, le gouvernement fédéral a proposé plusieurs façons d'augmenter le niveau adéquat du revenu de retraite, notamment en créant ce que l'on appellera ultérieurement les régimes de pension agréés collectifs (RPAC) et en apportant des améliorations modestes, progressives et entièrement capitalisées au RPC. En outre, une meilleure divulgation en matière d'épargne-retraite et une amélioration de la littératie financière du grand public ont été proposés comme moyens d'augmenter le niveau adéquat du revenu de retraite.

Réforme des pensions à ce jour (suite) (*diapositive 25*)

En décembre 2010, six provinces ont fait une déclaration commune à l'appui de l'élargissement du RPC et d'une innovation au chapitre des régimes de retraite afin que plus de Canadiennes et de Canadiens puissent avoir accès à des régimes de retraite à coût abordable. À la suite de la réunion des ministres des Finances en décembre dernier, il a toutefois été décidé que seuls les RPAC seront mis en œuvre. La question de l'expansion du RPC pourrait faire l'objet de discussions plus approfondies à la prochaine réunion des ministres des Finances en juin prochain.

Système de retraite efficient (*diapositive 26*)

Le système canadien de revenu de retraite, dans sa forme actuelle, est efficient, car il permet de toucher un revenu de sources diversifiées provenant de régimes de pensions publics et privés. Ce point a été souligné dans la note éditoriale d'un récent document publié par l'OCDE en mars 2011. Les modes de financement du système canadien sont diversifiés, ce qui lui permet de s'adapter rapidement à l'évolution des contextes

économique et démographique. Notre système se traduit par un coût économique raisonnable pour les régimes publics, par un faible taux de pauvreté chez les aînés et par la réduction de l'inégalité des revenus. Quant au maintien d'un niveau de vie décent à la retraite, à la suite de la dernière crise financière, de nombreuses études suggèrent qu'il y aura un nombre grandissant de personnes qui ne pourront maintenir leur niveau de vie à la retraite. Même si le système canadien de revenu à la retraite se compare avantageusement à celui d'autres pays, il est toujours possible de l'améliorer.

On s'entend généralement pour dire que la sécurité du revenu à la retraite relève conjointement du gouvernement, de la société, des employeurs et des individus. Le plus difficile est de déterminer ce que sont ou devraient être les différents paliers de responsabilités, comment ils interagissent entre eux ou devraient le faire et, enfin, quels sont les meilleurs moyens d'améliorer le niveau adéquat du revenu à la retraite.

Merci de m'avoir invité à prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je serai maintenant heureux de répondre à vos questions.