

Communication présentée dans le cadre du 14^e Forum annuel sur invitation de Northwind portant sur les caisses de retraite
Pensions 2017: Redéfinir l'éventail risque-rendement
Bonification du Régime de pensions du Canada
Jean-Claude Ménard, actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, BSIF
Cambridge, Canada, 2 novembre 2017

Bonjour. Il me fait plaisir d'être ici pour parler des récentes améliorations apportées au Régime de pensions du Canada.

Le système canadien de revenu de retraite mise sur la diversification de l'épargne
(diapositive 2)

Je vais commencer par un bref survol du système canadien de revenu de retraite. Au moment de la retraite, la plupart des Canadiens percevront un revenu provenant d'au moins l'un des trois piliers de notre système, soit le Programme de Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada / Régime de rentes du Québec et les régimes volontaires d'épargne retraite.

La diversification du système canadien de revenu de retraite, qui combine des pensions publiques et privées et diverses méthodes de capitalisation, atténue la multitude de risques auxquels le système canadien de revenu de retraite de même que les revenus de retraite des particuliers sont exposés. Comme on peut le lire dans l'éditorial de la publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) intitulée *Panorama des pensions 2011*, « [à] long terme, la mise en place d'un système de retraite diversifié – associant public et privé, répartition et capitalisation comme sources de recettes – représente non seulement la perspective la plus réaliste, mais aussi le choix le plus avisé ».

Le Régime de pensions du Canada est conjointement administré par 11 gouvernements (Slide 3)

Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ), correspondant au deuxième pilier de notre système, ont été instaurés en 1966 principalement pour faciliter le remplacement du revenu à la retraite.

Le RPC couvre presque tous les Canadiens qui travaillent ailleurs qu'au Québec et est géré conjointement par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances. Toute modification au Régime de pensions du Canada nécessite l'accord des deux tiers des provinces couvrant au moins deux tiers de la population canadienne. Malgré que les travailleurs du Québec soient couverts par le RRQ, le Québec participe à la prise de décision concernant les changements apportés au RPC.

À l'inverse, le RRQ est administré par un seul gouvernement. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces autres que le Québec ne participent pas à la prise de décision pour le RRQ.

Les modifications de 1997 ont renforcé le cadre de gouvernance du RPC *(diapositive 4)*

Le cadre de gouvernance du RPC est très robuste. Les ministres chargés de l'administration du RPC examinent le Régime tous les trois ans et les rapports actuariels produits par notre bureau constituent une source d'information essentielle pour ces examens. Ces rapports sont déposés au Parlement et font l'objet d'un examen par un groupe indépendant d'actuaire canadiens. Le processus de sélection du comité et leurs conclusions sont publiés sur notre site web.

À la fin de l'examen triennal, les ministres communiquent aux canadiens si le Régime est viable et si des changements aux prestations ou aux contributions sont proposés.

Éléments déclencheurs des changements au RPC *(diapositive 5)*

Bien que le système canadien de revenu de retraite performe généralement assez bien, des préoccupations quant à un manque d'épargne-retraite ont été soulevées. Ces préoccupations ont été déclenchées par plusieurs facteurs. Le déclin dans les régimes de retraite parrainés par les employeurs, particulièrement dans le secteur privé, fait en sorte que 62 % de la main d'œuvre canadienne n'est pas couverte par un régime de retraite d'employeur. De plus, la volatilité des marchés financiers et l'environnement de faibles taux d'intérêt après la crise financière de 2008-2009 compliquent les stratégies d'épargne individuelle. Le ministère des Finances Canada a observé qu'une famille sur quatre approchant la retraite, soit 1,1 million de familles, est actuellement à risque de ne pas épargner suffisamment.

L'expansion du Régime de pensions du Canada a été considérée comme étant la meilleure façon d'aborder le problème d'épargne insuffisante. Avant de débiter le travail sur la conception de l'expansion, les responsables du RPC se sont entendus sur des principes. La bonification devait être : modeste, pour laisser assez d'espace à l'épargne privée; graduelle, pour minimiser les impacts sur les entreprises et les individus; et pleinement capitalisée, pour minimiser les transferts intergénérationnels.

Les ministres fédéral et provinciaux des finances ont conclu en juin 2016 un accord historique sur l'expansion du RPC *(diapositive 6)*

L'expansion (appelée RPC supplémentaire) prendra effet le 1^{er} janvier 2019. Elle prévoit une majoration du montant de la pension de retraite pour fournir un taux de remplacement de 33 %, par rapport au taux de remplacement actuel de 25 %. De plus,

l'étendue des gains couverts est portée à 114 % du montant des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP). Les prestations supplémentaires sont financées au moyen de cotisations additionnelles équivalant à 2 % des gains jusqu'à concurrence du MGAP, et à 8 % des gains entre le MGAP et 114 % du MGAP. En outre, l'expansion est appliquée progressivement sur une période de sept ans.

Finalement, afin de compenser l'impact des cotisations du RPC sur la consommation actuelle des travailleurs à faible revenu admissibles, certaines dispositions fiscales ont été modifiées.

Le RPC supplémentaire renforce le lien entre les cotisations et les prestations (diapositive 7)

Chaque année de cotisation au RPC supplémentaire permettra aux travailleurs d'accumuler des prestations partielles. Les prestations supplémentaires complètes seront versées après 40 années de cotisation. Donc, il n'y aura pas d'obligations au titre du service passé et les jeunes travailleurs actuels sont ceux qui bénéficient le plus de l'expansion. Ce type de structure de prestations renforce le lien entre les cotisations et les prestations.

L'objectif de financement du RPC supplémentaire (diapositive 8)

L'objectif de financement du RPC supplémentaire est conforme au cumul progressif des prestations supplémentaires. Il est formulé comme suit : avoir des taux de cotisation constants entraînant des cotisations et des revenus de placement projetés qui permettent de couvrir entièrement les dépenses du RPC supplémentaire à long terme.

Les concepts clés de l'objectif de financement sont la suffisance et la stabilité du taux de cotisation et l'aspect long terme du régime.

Pour le RPC supplémentaire, la principale source de revenu provient des placements (diapositive 9)

Le 28^e rapport actuariel sur le RPC a été préparé par notre bureau au moment où le projet de loi a été déposé au parlement. Ce rapport indique que le cumul progressif des prestations supplémentaires se traduira par une quarantaine d'années de flux de trésorerie positifs et par l'accumulation d'actifs imposants. Comme l'indique la diapositive, d'ici le milieu des années 2050, l'actif du RPC supplémentaire devrait dépasser l'actif du RPC de base et poursuivre sa croissance. Selon les prévisions, l'actif du RPC supplémentaire atteindra 1 300 milliards de dollars en 2050.

Selon l'approche de financement du RPC de base, les cotisations constituent et demeureront la principale source de revenu du RPC de base. Cependant, selon l'approche de financement adoptée pour le Régime supplémentaire, les revenus de

placement seront la principale source de revenu. Ainsi, le Régime supplémentaire sera plus sensible au contexte des investissements.

L'OIRPC a pour seule mission d'investir l'actif du RPC. Quelle sera la stratégie d'investissement pour le RPC supplémentaire ? (diapositive 7)

L'actif du RPC est investi par l'office d'investissement du Régime de pensions du Canada (OIRPC). Selon la loi, l'objectif à long terme de l'Office est d'investir les actifs dans le meilleur intérêt des cotisants et des bénéficiaires du RPC et de produire un rendement maximal tout en évitant les risques de pertes indus et en tenant compte des facteurs pouvant avoir un effet sur le financement du RPC.

Cette diapositive présente l'information sur l'actif de l'OIRPC en date du 31 mars 2017. Comme vous pouvez le remarquer, l'Office a réussi à atteindre un taux de rendement nominal annualisé sur 10 ans de 6,7 %. L'actif est investi dans les marchés publics et privés. De plus, 84 % de l'actif est investi à l'extérieur du Canada.

Finalement, la cible de risque de l'OIRPC est exprimée au moyen d'un portefeuille de référence composé de 85 % d'actions mondiales et de 15 % d'obligations nominales du gouvernement canadien. Cette cible de risque pour le RPC de base vient en partie du fait que le revenu de placement est une source secondaire de revenus, comparativement aux cotisations.

Le RPC supplémentaire sera plus sensible aux taux de rendement des investissements (diapositive 11)

Au moment de préparer le 28^e rapport sur le RPC, et même aujourd'hui, la composition de l'actif du Régime supplémentaire n'est pas connue. Pour démontrer les différents profils de risque du Régime supplémentaire, le 28^e Rapport du RPC fait l'hypothèse que la composition de l'actif du RPC supplémentaire aura une volatilité moindre comparativement au RPC de base. Cette volatilité moindre entraînera un taux de rendement plus faible pour l'actif du Régime supplémentaire. Il s'agit d'une différence de 40 points de base entre les hypothèses du RPC de base et du RPC supplémentaire.

Comme le démontre cette diapositive, une diminution de 1 % du taux de rendement basé sur la meilleure estimation représente une augmentation d'environ 30 % des taux de cotisation minimaux du Régime supplémentaire par rapport à une hausse d'environ 8 % du taux de cotisation minimal du RPC de base. Les chocs d'investissement auront également un impact plus important sur le RPC supplémentaire que sur le RPC de base.

La disposition du RPC sur les taux insuffisants sert de filet de sécurité en cas d'impasse politique (diapositive 12)

Les dispositions portant sur les taux insuffisants sont un des éléments très importants du RPC de base. Les dispositions portant sur les taux insuffisants ont été adoptées afin de procurer un filet de sécurité au Régime sans diminuer la responsabilité des autorités politiques quant à l'avenir du Régime. Ils sont seulement activés si la viabilité financière du plan est compromise et que les ministres des Finances fédéral et provinciaux ne peuvent parvenir à une décision qui rectifie le problème.

Ces dispositions permettent de partager la hausse des coûts entre les cotisants et les bénéficiaires. Elles ont pour effet d'augmenter automatiquement le taux de cotisation prévu par la loi et de cesser l'indexation des prestations en paiement jusqu'à l'examen suivant.

Le mécanisme d'ajustement automatique du RRQ touche seulement le taux de cotisation (diapositive 13)

Le mécanisme d'ajustement automatique du RRQ sera introduit à compter de 2018 – significativement plus tard que celui pour le RPC. Selon les dispositions du RRQ, des actions sont requises s'il y a une différence positive de 10 points de base entre le taux de cotisation d'équilibre et le taux prévu par la loi. Le mécanisme du RRQ ne touche que le taux de cotisation alors que celui du RPC touche à la fois les prestations et le taux de cotisation.

Dispositions de stabilité financière du RPC supplémentaire (diapositive 14)

Les dispositions de stabilité financière du RPC supplémentaire sont définies en termes généraux dans la législation. Pour le RPC de base, la priorité est donnée aux recommandations des ministres lorsque des actions sont requises. Cependant, il y a une différence importante avec le RPC de base : les dispositions seront activées si les taux de cotisation supplémentaires se situent à l'extérieur des fourchettes prescrites, c'est-à-dire que les taux de cotisation supplémentaires peuvent être inférieurs aux taux prévus par la *Loi* et tout de même déclencher les ajustements. Une telle structure est cohérente avec l'objectif de financement du RPC supplémentaire et préserve l'équité intergénérationnelle.

La taille des fourchettes prescrites ainsi que les actions requises en lien avec les prestations et/ou cotisations seront définies dans les règlements futurs.

Considérations relatives aux dispositions de stabilité financière du RPC supplémentaire (*diapositive 15*)

Voici la liste de quelques questions qui pourraient être abordées lors de l'établissement des dispositions de stabilité financière du Régime supplémentaire.

Noter que le Régime supplémentaire est fondamentalement différent du Régime de base et qu'il ne serait donc pas approprié d'utiliser la même structure de dispositions d'ajustement par défaut que celle du Régime de base. Les raisons principales sont : les différences dans la conception des deux Régimes, les approches de financement et le niveau de maturité.

Avant que la conception des dispositions ne soit cristallisée, ses objectifs principaux devraient être établis. Est-ce de préserver la stabilité financière du RPC supplémentaire (c.-à-d. prévenir à la fois le sous-financement substantiel et le sur-financement) ? Est-ce d'assurer la stabilité des taux de cotisation ? Est-ce d'avoir des ajustements adéquats en respect des différentes générations ? Est-ce de réduire les risques futurs de diminution des prestations et/ou d'augmentation des taux de cotisation ? Même si la conception inclut des compromis entre les différentes considérations, les objectifs principaux devraient être respectés.

Finalement, les dispositions devront établir un mécanisme d'ajustement par défaut qui est jugé raisonnable par les ministres des finances quant à l'ensemble des actions qui pourraient être prises. La nature et la fréquence des changements, ainsi que leurs impacts sur les participants du Régime supplémentaire et leurs employeurs, devront tous être considérés raisonnables.

Quelques exemples pouvant nous inspirer (*diapositive 16*)

Un exemple intéressant est celui de la Suède où un mécanisme automatique d'ajustement en cas d'un « déficit » diminue l'augmentation des prestations des bénéficiaires actuels et futurs. Les taux de cotisation ne sont pas affectés. Si la situation s'améliore par la suite, les prestations retournent au niveau où elles étaient avant les ajustements. L'application théorique de cette structure est illustrée dans le graphique du haut (la ligne continue représente les prestations originales et la ligne pointillée représente les prestations affectées par le mécanisme d'ajustement). Le graphique du bas démontre ce qui se produit réellement lorsque les prestations originales (ligne continue) n'augmentent pas de façon linéaire mais suivent plutôt le changement réel de l'indice de croissance sous-jacent. Cependant, le principe d'ajustement demeure le même.

Le second exemple est beaucoup plus près de nous : il s'agit d'un mécanisme développé par le Régime de retraite de la province de l'Ontario. Dans le cas d'un déficit, ce mécanisme devrait réduire l'augmentation des prestations pour les bénéficiaires actuels et futurs jusqu'à une certaine limite. Si ces actions ne sont pas suffisantes pour restaurer la viabilité financière du RRPO, les taux de cotisation devront augmenter.

Conclusions (*diapositive 17*)

Pour conclure, la bonification de 2016 visait à améliorer les prestations tout en préservant la viabilité intergénérationnelle.

Les règlements à venir sur la stabilité financière du Régime supplémentaire seront cruciaux pour maintenir la viabilité financière du Régime et assurer le niveau adéquat des prestations.

Tous ces développements n'auraient pas été possibles sans un dialogue politique combiné avec une forte gouvernance et une analyse actuarielle solide. Nous avons besoin de cette combinaison pour maintenir la viabilité financière du système canadien de revenu de retraite et assurer un niveau adéquat prestations qu'il fournit.

Merci et il me fera plaisir de répondre à vos questions.