

Présentation à la 12^e rencontre des experts en retraite :

Réformes des pensions au Canada :

Mesures relatives aux pensions pour contrer la faible fécondité et le vieillissement de la population

Assia Billig, actuaire principale

Bureau du surintendant des institutions financières Canada, BSIF

Séoul, Corée du Sud, 25 mai 2017

Bonjour. Il me fait plaisir d'être ici pour parler des réformes des pensions au Canada.

Bureau de l'actuaire en chef (*diapositive 2*)

Je me présente, Assia Billig, actuaire principale du Bureau de l'actuaire en chef du Canada (BAC) qui est une unité indépendante au sein du Bureau du surintendant des institutions financières. Le BAC a pour mandat d'effectuer des évaluations actuarielles réglementaires des programmes d'assurance sociale, notamment le Régime de pensions du Canada (RPC), le Programme de la Sécurité de la vieillesse (SV), le Programme de l'assurance-emploi (AE) et le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) et des régimes de pensions et d'assurances du secteur public fédéral. Tous les rapports actuariels législatifs que nous préparons sont déposés devant le Parlement par les ministres responsables.

Comme vous le voyez, les régimes et les programmes dont nous sommes responsables touchent pratiquement tous les Canadiens.

Le système canadien de revenu de retraite mise sur la diversification de l'épargne (*diapositive 3*)

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.

Aujourd'hui, ma présentation sera axée sur les deux premiers piliers qui remplacent environ 40 % des gains avant la retraite pour les particuliers ayant des carrières complètes et dont les gains se situent dans la moyenne. 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 et le revenu 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 Programme de Sécurité de la vieillesse a pour objectif de réduire la pauvreté chez les aînés (diapositive 4)

Le Programme de Sécurité de la vieillesse est le premier pilier du système canadien de revenu de retraite capitalisé par répartition à même les revenus fiscaux généraux. Il offre à tous une prestation de base. Une autre prestation fondée sur le revenu familial est également payable à environ le tiers des bénéficiaires de la prestation de base dont les revenus sont limités ou qui n'ont aucun autre revenu.

L'objectif principal du Programme de la SV est de réduire la pauvreté. Le Programme de la SV permet à tous les Canadiens d'avoir une vieillesse en toute dignité.

Les changements à la PSV visent habituellement les groupes vulnérables (diapositive 5)

Au cours des années, le gouvernement fédéral a fait plusieurs changements au programme de la SV. En règle générale, ces changements sont ciblés et visent à aider les groupes les plus vulnérables. Par exemple, aujourd'hui, au Canada, la grande majorité des aînés à faible revenu sont célibataires et vivent seuls; une partie importante de ce groupe est composée de femmes. L'année dernière, les prestations fondées sur le revenu ont été augmentées pour les aînés à faible revenu célibataires, bénéficiant à environ un million d'individus vulnérables. Le ministère des finances estime que cette expansion aide 13 000 aînés, incluant 12 000 femmes, à sortir de la pauvreté.

Le graphique présenté sur la diapositive démontre que la structure découlant du Programme de la SV est assez complexe.

Le RPC est géré conjointement par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances (diapositive 6)

Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) ont été instaurés 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.

Les prestations du RPC sont financées par les cotisations des employés et des employeurs ainsi que par les revenus de placement. Les employeurs et les employés se partagent à parts égales le coût à 4,95 % des gains cotisables.

La prestation de retraite maximale correspond à 25 % de la moyenne des gains du Canada. Cependant, la plupart des bénéficiaires ne touchent pas le montant maximal, leur rémunération n'étant pas toujours égale et leur carrière pouvant être interrompue.

En 2016, la prestation moyenne payable du RPC à l'âge de 65 ans correspondait à environ 60 % du maximum.

L'introduction du Régime de pensions du Canada en 1966 était le résultat de discussions politiques et sociétales approfondies (*diapositive 7*)

Dans les années 1960, bien des travailleurs canadiens ont vu leur niveau de vie reculer de manière appréciable à la retraite. Par conséquent, la conception du régime devait répondre à deux objectifs: réduire rapidement la pauvreté chez les aînés et fournir aux jeunes générations un moyen efficace d'épargner pour leur retraite. Afin d'adapter les bénéficiaires du RPC pour les travailleurs âgés, la période de transition pour être admissible à une pleine pension a été fixée à 10 ans, soit une courte période.

Le RPC et le RRQ de concert avec le Programme de la SV sont parvenus avec succès à réduire le taux de pauvreté chez les aînés, lequel est passé de 37 % en 1971 à 22 % en 1981. À l'heure actuelle, le taux de pauvreté chez les aînés au Canada est parmi les moins élevés des pays de l'OCDE (6,7% en 2012).

L'évolution de la situation au fil des ans, y compris une diminution des taux de naissance, l'amélioration de l'espérance de vie et le recul de l'augmentation réelle des salaires ont engendré une augmentation des coûts du Régime. Au milieu des années 1980, les flux de trésorerie nets sont devenus négatifs et une partie des revenus de placement du Régime a dû être utilisée pour combler le déficit. Le taux de cotisation a donc progressivement augmenté pour passer de 3,6 % à 5,6 % en 1996. En 1993, on prévoyait qu'en 2030, le taux par répartition serait de 14,2 % et que la réserve serait épuisée en 2015. Les travailleurs plus jeunes étaient tenus de verser des cotisations dont le montant ne cessait d'augmenter sans croire qu'ils toucheraient un jour des prestations du RPC.

Les modifications apportées en 1997 visaient à stabiliser le taux de cotisation (*diapositive 8*)

Suite à des consultations approfondies, des modifications significatives ont été apportées au RPC en 1997. Ces modifications reposent sur les principes de relèvement du niveau de capitalisation, l'objectif étant de stabiliser le taux de cotisation, de rétablir l'équité intergénérationnelle et d'assurer la viabilité financière du Régime à long terme. Le taux de cotisation est passé à 9,9 % et, même si les prestations n'ont pas été réduites, elles ont augmenté de façon modérée.

La hausse rapide du taux de cotisation a généré un excédent des cotisations sur les dépenses au cours des deux décennies suivantes. Il a été décidé d'investir cet excédent sur le marché et de passer de la capitalisation par répartition à la capitalisation partielle, appelée capitalisation de régime permanent. Le taux de cotisation du RPC est demeuré à 9,9 % au cours des 13 dernières années.

Les modifications de 1997 ont aussi permis de renforcer le cadre de gouvernance du RPC de façon à éviter que les problèmes survenus dans les années 1990 ne se répètent

dans l'avenir. La fréquence des examens réglementaires du RPC par les ministres fédéral et provinciaux des Finances est passée aux trois ans. Pendant ces examens, les ministres se penchent sur la situation financière du Régime et recommandent de modifier ou non les prestations, les taux de cotisation ou les deux. Pour prendre leur décision, les ministres se fient largement aux rapports actuariels sur le RPC préparés par notre bureau. Ces rapports sont déposés au Parlement et font l'objet d'un examen par un groupe indépendant d'actuaire canadiens choisis par le Government Actuary's Department du R.-U.

27^e rapport actuariel du RPC : le Régime est en mesure de s'acquitter de ses obligations à long terme (*diapositive 9*)

Aujourd'hui, le Régime de pensions du Canada est en bonne santé financière. Selon le 27^e rapport actuariel du RPC au 31 décembre 2015, le taux minimum de cotisation requis pour maintenir le Régime est de 9,79 % des gains cotisables à compter de 2019. Ce taux est inférieur au taux de cotisation prévu par la loi de 9,9 %.

Tel qu'indiqué dans le 27^e rapport actuariel, les cotisations annuelles projetées, en utilisant un taux de cotisation de 9,9%, devraient couvrir les dépenses annuelles jusqu'en 2020. De plus, les actifs sont projetés atteindre près d'un demi-billion d'ici la fin 2025. Cependant, même avec la croissance prévue des actifs, les cotisations sont et resteront la principale source de revenus pour le RPC. En 2050, il est prévu que les cotisations et les revenus de placement représenteront respectivement 67 % et 33 % des revenus totaux.

Éléments déclencheurs des changements au RPC en 2016 (*diapositive 10*)

Aujourd'hui nous assistons à une autre série de changements importants à l'égard du RPC – une expansion. Bien que le système canadien de revenu de retraite performe généralement assez bien, des préoccupations envers 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, a donné lieu à ce que 62 % de la main d'œuvre canadienne ne soit 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 découvert que, aujourd'hui, une famille sur quatre approchant la retraite, soit 1,1 million de familles, est à risque de ne pas épargner suffisamment.

Il a été estimé que l'expansion du Régime de pensions du Canada est la meilleure façon d'aborder la question de sous-épargne. Avant de débiter le travail sur la conception de l'expansion, les responsables du RPC se sont entendus sur des principes. Modeste – pour laisser assez d'espace à l'épargne privée, graduelle – pour minimiser les impacts sur les entreprises et 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 11*)

Cette entente 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 %, et 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, les dispositions fiscales sur le revenu ont été modifiées.

Cotisations et prestations supplémentaires (*diapositive 12*)

Cette diapositive illustre les bénéfices provenant du RPC supplémentaire pour des individus ayant divers salaires et années de cotisation au RPC supplémentaire. Chaque année de cotisation au RPC supplémentaire permettra aux travailleurs d'accumuler des bénéfices supplémentaires partiels. Les pleins bénéfices du RPC supplémentaire seront disponibles après 40 années de cotisation au Régime.

Le RPC supplémentaire renforce le lien entre les cotisations et les prestations (*diapositive 13*)

L'objectif de financement pour le RPC supplémentaire est conforme au cumul progressif des prestations supplémentaires, et au fait qu'aucune obligation au titre du service passé n'est créée au moment où le Régime supplémentaire est mis en place. Il est formulé comme suit: avoir des taux de cotisation constants entraînant des cotisations et des revenus de placement estimatifs qui permettent de couvrir les dépenses du RPC supplémentaire à long terme.

Le financement du Régime supplémentaire et la structure de ses prestations renforcent le lien entre les cotisations et les prestations.

La disposition du RPC sur les taux insuffisants constitue un filet de sécurité (*diapositive 14*)

Un des éléments importants de la gouvernance du RPC de base est la disposition sur le taux insuffisant. Cette disposition décrit comment les cotisations et les bénéfices devront être modifiés dans l'éventualité où le taux de cotisation requis pour maintenir le Régime de base est supérieur au taux prescrit par la loi. Cependant, cette disposition s'applique seulement si les ministres fédéral et provinciaux ne s'entendent pas sur les mesures à prendre. Autrement dit, la responsabilité principale à l'égard de la santé financière du RPC demeure celle des ministres.

Des dispositions similaires ont été introduites pour le RPC supplémentaire. Tout comme le RPC de base, à chaque fois que des mesures doivent être prises, la priorité est donnée aux recommandations des ministres. Cependant, il y a une différence importante avec le RPC de base. Les dispositions pour le RPC supplémentaire s'appliqueront si les taux de cotisation supplémentaires se retrouvent à l'extérieur d'un intervalle prédéterminé. Donc, les taux de cotisation supplémentaires peuvent être inférieurs aux taux prévus par la loi pour activer les ajustements. Cette approche est en ligne avec l'objectif de financement du RPC supplémentaire ainsi qu'avec le désir de maintenir l'équité intergénérationnelle.

Des mesures prescrites en lien avec les bénéficiaires et les cotisations seront définies dans des règlements futurs.

Pour le RPC supplémentaire, la principale source de revenu provient des placements (*diapositive 15*)

Notre bureau a présenté le 28^e rapport actuariel du RPC dans lequel les flux de trésoreries futurs pour le Régime supplémentaire sont projetés. Le cumul progressif des prestations supplémentaires se traduira par une quarantaine d'années de flux de trésorerie positifs en vertu du RPC supplémentaire, 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.

L'approche de financement du RPC de base sous-entend que les cotisations constituent et demeureront la principale source de revenu du RPC de base. Cependant, l'approche de financement adoptée pour le Régime supplémentaire fera en sorte que les revenus de placement seront la principale source de revenu. Ainsi, le Régime supplémentaire sera plus sensible au contexte des investissements, comme le démontre la diapositive suivante.

Le RPC supplémentaire sera sensible au contexte des investissements (*diapositive 16*)

Le recours marqué du RPC supplémentaire aux placements comme source de revenu rend les taux de cotisation très sensibles à la situation des marchés financiers. Par exemple, 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.

Le 28^e Rapport du RPC fait l'hypothèse que la composition de l'actif du RPC supplémentaire aura une volatilité moindre et, par conséquent, un taux de rendement réel prévu plus faible pour l'actif du Régime supplémentaire (une différence de 40 points de base entre les hypothèses du RPC de base et du RPC supplémentaire).

Les travailleurs à faible revenu persistant profitent-ils de la bonification du RPC (diapositive 17)

L'objectif principale du RPC supplémentaire est d'augmenter le niveau de préparation à la retraite des canadiens. Des inquiétudes ont été soulevées quant au fait que le RPC supplémentaire n'est pas nécessaire pour les travailleurs à faible revenu en raison de leur droit aux prestations complémentaires du SRG.

Examinons donc si les travailleurs à faible revenu persistant bénéficient de l'expansion. Nous définissons les travailleurs à faible revenu persistant comme ceux qui ont au moins 10 ans de gains entre 10 % et 50 % du MGA. Sur la cohorte des individus qui contribuent au RPC âgés de 65 à 69 ans en 2014, 50 % ou 0,7 million peuvent être qualifiés de travailleurs à faible revenu persistant (parties verte et bleue du graphique).

La condition nécessaire pour bénéficier du RPC supplémentaire est la participation dans le marché du travail. Ainsi, nous ne devons considérer que les individus persistants à faible revenu persistant avec un nombre suffisant d'années dans le marché du travail, c'est-à-dire ceux qui ont moins de 20 ans d'absence du marché du travail (part bleue du graphique). Cela pourrait vous surprendre, mais dans ce groupe, plus de 75 % ne recevaient pas de prestations complémentaires du SRG en 2014 et bénéficieraient pleinement du RPC supplémentaire. En raison de la nature familiale du bénéfice du SRG, ce pourcentage est encore plus élevé chez les femmes.

Augmenter la limite inférieure de revenu réduirait les taux de remplacement (diapositive 18)

Exclure les gains jusqu'à un certain seuil (par exemple 50 % du MGA) de l'expansion réduirait la capacité de diminuer l'écart d'épargne-retraite du Régime supplémentaire. Comme le démontre cette diapositive, un individu gagnant 50 % du MGA tout au long de sa carrière ne bénéficierait pas de l'expansion si celle-ci couvre seulement les gains jusqu'à un maximum de 50% du MGA. De plus, pour un individu gagnant 100 % du MGA, le taux de remplacement total diminuerait de 32 % à 28 %.

Conclusions (diapositive 19)

Pour conclure, la viabilité du système canadien de revenu de retraite est une responsabilité conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux. Ce processus

aboutit à la nécessité d'un dialogue politique et une volonté de parvenir à un consensus politique.

Ce dialogue politique en combinaison, ainsi qu'une forte gouvernance et une analyse actuarielle solide, sont trois piliers nécessaires pour maintenir la viabilité financière du système canadien et assurer des prestations suffisantes.

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