



Le modèle canadien : De la viabilité à la suffisance

Allocution de

David Denison
Président et chef de la direction
Office d'investissement du RPC

16^e Conférence internationale
des actuaires et statisticiens de la sécurité sociale
16 septembre 2009
Ottawa (Canada)

SEUL LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI

Bon après-midi et merci Jean-Claude de cette aimable présentation.

À l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, nous avons souvent le privilège de rencontrer des délégations d'autres pays et d'autres organismes qui viennent en apprendre plus sur ce que je me contenterai pour l'instant de nommer le « modèle canadien ».

La rencontre d'aujourd'hui est spéciale, car nous comptons parmi nous non seulement des spécialistes en sécurité sociale de plus de 60 pays, mais aussi l'actuaire en chef du Canada, Jean-Claude Ménard, de même qu'un bon nombre des plus grands experts du Canada, voire du monde, en matière de régimes de retraite. Nous accueillons de plus des représentants de plusieurs de nos gérants, soit les ministres des Finances des provinces participantes et du gouvernement fédéral qui supervisent conjointement l'Office d'investissement du RPC.

Bienvenue.

Comme vous le savez, la solidité et la stabilité du système financier canadien ont été largement reconnues durant la crise financière. C'est une réalisation dont, avec raison, le Canada se montre fier et qui n'est pas sans rappeler une réalisation moins médiatisée, mais tout aussi importante : la fructueuse réforme du régime de retraite national du Canada il y a 12 ans.

Avec prévoyance, courage politique et ingéniosité, les gouvernements provinciaux et fédéral du Canada ont collaboré avec divers intervenants, notamment des cotisants et des bénéficiaires, des employeurs, des travailleurs et des universitaires, afin d'élaborer une solution durable. Cet exemple remarquable de collaboration fédérale-provinciale a permis d'assurer la viabilité du Régime de pensions du Canada (RPC) qui, avec le système de santé universel du pays, est sans doute le programme social le plus important du Canada.

Le personnel de l'Office ne peut pas s'attribuer le mérite de cette réalisation. Par contre, il peut partager ce qu'il a appris dans son expérience de la gestion de la caisse du RPC afin de contribuer au débat qui a cours à l'heure actuelle au Canada et ailleurs dans le monde, soit la transition de la question de la *viabilité* du système de retraite à celle de la *suffisance* de l'épargne-retraite.

Autrement dit, comment pouvons-nous nous doter d'un système d'épargne-retraite *à la fois viable et suffisant*, assurant sécurité et dignité durant la retraite, tout en étant abordable?

Pour des raisons évidentes, la question de la suffisance a pris beaucoup d'importance au Canada l'année dernière. Tout simplement, la population du pays vieillit et bon nombre d'entre nous n'ont pas épargné suffisamment en vue de la retraite. En outre, les prestations de retraite diminuent dans le secteur privé, les promoteurs de régimes ayant sabré dans leurs régimes de retraite à prestations déterminées et les marchés ayant fait chuter la valeur de l'actif des régimes à cotisations déterminées.

Les statistiques et les recherches indiquent que les Canadiens s'inquiètent de la suffisance de leur épargne-retraite. Selon une étude réalisée en 2007 par l'Institut canadien des actuaires, environ un tiers des ménages canadiens seulement ont un niveau d'épargne qui leur permettra de disposer d'un revenu suffisant pour couvrir leurs dépenses non discrétionnaires à la retraite. Ajoutons qu'environ 11 millions de travailleurs canadiens n'ont aucunement accès à un régime de retraite au travail.

Seuls 28 % des baby-boomers canadiens croient qu'ils jouiront d'une bonne sécurité financière durant leurs vieux jours; il s'agit donc d'une question d'actualité d'une grande importance.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont conscients de ces inquiétudes et tentent de déterminer si le revenu de retraite des Canadiens est insuffisant, et dans quelle mesure.

Cette discussion ne devrait pas susciter de craintes au sein de la population canadienne. Le Canada a engagé une discussion similaire sur la réforme du système de retraite il y a 12 ans, et il est sorti grandi de cette expérience. Une deuxième réussite nous garantirait, à nous et à nos enfants, la sécurité de la retraite et renforcerait la position concurrentielle dont jouit le Canada à l'heure actuelle.

Dans mon allocution, je décrirai brièvement l'expérience du Canada lorsqu'il a dû lutter pour assurer la viabilité de son régime de retraite national. Après avoir établi ce contexte, je parlerai des solutions potentielles étudiées au pays en ce qui a trait à la question de la suffisance et présenterai une idée proposant un point de vue différent.

Les problèmes auxquels nous faisons face ne sont pas simples, mais des solutions existent. Il y a 12 ans, nos décideurs ont mis en œuvre une réforme fructueuse du système de retraite, et nous sommes convaincus qu'ils réussiront de nouveau.

Voici tout d'abord une brève mise en contexte.

En 1996, on prévoyait que le RPC serait insolvable au plus tard en 2015. En juillet dernier, quelque 12 années après les réformes visant le refinancement du régime, le Bureau de l'actuaire en chef du Canada a reconfirmé son opinion selon laquelle le régime de retraite national du Canada demeurait viable, à un taux de cotisation de 9,9 %, pour la période de 75 ans visée par son rapport de 2007, et ce, malgré des recherches récentes qui montrent que les Canadiens vivent plus longtemps que ce qui était prévu et qu'ils toucheront donc des prestations du RPC pendant une plus longue période.

Quels sont donc les avantages d'un régime de retraite national comme le RPC, et comment peuvent-ils aider à faire face au défi lié à la suffisance?

En résumé, le RPC est un régime à prestations déterminées national obligatoire, financé par des cotisations et qui procure à 17 millions de Canadiens un revenu de remplacement sous forme de prestations pleinement indexées et entièrement transférables. L'Office d'investissement du RPC gère l'actif de la caisse qui n'est pas nécessaire au versement

des prestations de retraite courantes, actif qui n'appartient pas au gouvernement et est distinct des recettes générales. L'Office exerce ses activités sans lien de dépendance avec les gouvernements, sans intervention politique et en tant qu'organisme de gestion de placements professionnel devant rendre des comptes à un conseil d'administration averti en matière de finances. Son mandat, qui consiste à maximiser le rendement des placements tout en évitant les risques indus, est exclusivement commercial. De plus, l'Office investit en ayant un degré élevé de certitude quant aux rentrées de fonds futures de la caisse. Enfin, en raison de sa structure de capitalisation partielle, la caisse dispose d'une période d'amortissement réelle de 75 ans.

Ces caractéristiques offrent des avantages importants aux cotisants et aux bénéficiaires du régime, qui en assument aussi le risque.

- Le caractère obligatoire du régime national garantit des rentrées de fonds suffisantes permettant la mise en commun efficace des risques liés à la longévité, au placement et à la synchronisation. Comme le régime ne dépend pas d'un répondant et n'est par conséquent pas exposé au risque de solvabilité, nous gérons la caisse du point de vue de sa viabilité (dans notre cas, sur une période de 75 ans) plutôt que du point de vue de la solvabilité triennale comme dans le cas d'un régime à prestations déterminées offert par un employeur. Il s'agit d'un avantage considérable.
- Le fait que la capitalisation de la caisse découle des cotisations élimine les questions quant à savoir à qui reviennent les excédents et qui doit combler les insuffisances. L'actif de la caisse du RPC appartient entièrement aux cotisants et aux bénéficiaires, et tout excédent s'ajoute directement aux « résultats » de la caisse afin d'atténuer les répercussions néfastes ou d'éventuellement réduire le taux de cotisation.
- Les prestations du RPC s'appuient sur une formule de partage du risque entre les générations caractérisée par la prévoyance et permettant d'assurer la viabilité dans

l'éventualité où une modification du régime s'avérerait nécessaire.

- Régime à prestations déterminées garantissant la pleine indexation des prestations, le RPC procure un niveau de revenu prévisible et élimine le risque que les bénéficiaires survivent à cet élément de leur revenu de retraite.
- Enfin, l'envergure de la caisse, sa capitalisation partielle, la certitude de ses rentrées de fonds et son horizon de placement à long terme lui donnent l'avantage de pouvoir investir dans une optique de décennies et de générations plutôt que de trimestres et d'années. Par conséquent, nous sommes en meilleure position que bien d'autres investisseurs pour obtenir de meilleurs rendements ajustés en fonction du risque.
- Il est à souligner que l'envergure de l'Office lui permet d'obtenir des rendements en gestion active à un coût bien moindre que celui de gestionnaires de placements commerciaux et à une fraction du coût que doit assumer un particulier pour la gestion d'un portefeuille individuel. Il s'agit d'un élément important pour la simple raison que des frais de placement élevés amoindrissent les rendements.

Malgré cela, et bien que le RPC soit clairement viable, il ne constitue qu'un des éléments du cadre d'épargne-retraite canadien. Il vise à procurer un revenu de remplacement correspondant à 25 % seulement du salaire moyen dans l'industrie, soit un peu moins de 11 000 \$ selon les statistiques de 2009. Le régime constitue une base solide pour les Canadiens de toutes les tranches de revenu, mais il n'est pas conçu pour constituer l'unique source de revenu de retraite des Canadiens. Pour évaluer la suffisance du système de retraite du Canada, il faut tenir compte de ses trois autres composantes.

Premièrement, la prestation de la Sécurité de la vieillesse et, pour ceux qui touchent cette prestation et dont le revenu est inférieur à un seuil déterminé, le Supplément de revenu garanti. Il s'agit d'outils de prévention de la pauvreté financés à partir des recettes

générales de l'État. Une personne célibataire admissible à la prestation maximale au titre des deux programmes peut s'attendre à recevoir environ 14 000 \$ par année.

Deuxièmement, les régimes de retraite à prestations déterminées et à cotisations déterminées facultatifs liés à l'emploi donnant droit à une aide fiscale.

Traditionnellement, les régimes à prestations déterminées constituaient la méthode privilégiée de procurer un revenu de retraite aux Canadiens à revenu moyen ou relativement élevé, mais, comme c'est le cas dans de nombreux pays à l'échelle mondiale, on note une diminution de ces régimes dans l'ensemble du secteur privé. De nombreuses raisons expliquent cette diminution, mais, à la base, les régimes à prestations déterminées promettant des garanties à 100 % sont tout simplement devenus trop coûteux pour les promoteurs de régimes.

Il en a découlé une transition vers les régimes à cotisations déterminées, moins coûteux, qui transfèrent la responsabilité des décisions de placement et de divers éléments de risque au participant individuel. Ces régimes semblaient prometteurs lorsque les marchés étaient à la hausse, mais ils ont subi des pressions importantes – et ont causé beaucoup de stress – avec la baisse des marchés et le nombre croissant de Canadiens approchant de la retraite.

Finalement, les régimes d'épargne-retraite facultatifs personnels donnant droit à une aide fiscale. Au Canada, on appelle ce type de régime « régime enregistré d'épargne-retraite » (REER), tandis qu'aux États-Unis, il s'agit du « compte de retraite individuel » (IRA). Les particuliers versent dans leur REER des cotisations facultatives à imposition différée qui croissent à l'abri de l'impôt jusqu'à ce qu'elles soient retirées à la retraite. Le REER est principalement utilisé par les Canadiens à revenu moyen ou relativement élevé, en particulier dans le secteur privé, chez les employeurs n'offrant pas de régime de retraite. Toutefois, le taux de participation au REER est loin d'être optimal, les frais d'administration ou de placement sont relativement élevés et la prise de décisions en matière de placement incombe à l'investisseur individuel, qui reconnaît bien souvent son manque de connaissances à cet égard.

Nous avons établi que 11 millions de travailleurs canadiens, soit environ les deux tiers de la population active du pays, ne bénéficient d'aucun régime de retraite au travail. Il est évident que le système actuel ne fonctionne pas comme prévu. Bien que des encouragements et une sensibilisation accrue auprès des investisseurs soient bénéfiques, nous croyons que des changements plus fondamentaux doivent être apportés pour que la situation en matière d'épargne-retraite évolue.

Pour ce qui est des changements réalisables, aucune option abordable ne fournira un remède instantané à 30 ou 35 années d'épargne insuffisante. Cela dit, l'adoption immédiate de mesures correctives ne pourrait qu'améliorer la situation, tandis que l'inaction ne ferait que l'empirer.

J'ai mentionné précédemment que seuls 28 % des baby-boomers canadiens avaient confiance de bénéficier d'une sécurité financière à la retraite. Il s'agit là de la mauvaise nouvelle. La bonne nouvelle, c'est que les baby-boomers les plus jeunes disposent encore d'une vingtaine d'années pour travailler, investir et épargner. Il va sans dire que les générations qui suivent celle du baby-boom ont encore plus de temps devant elles.

En ce qui a trait aux objectifs généraux de la politique, qui sont probablement similaires à ceux que vous examinez dans votre propre pays, je crois qu'ils sont très simples et généralement acceptés :

1. Le système doit, dans son ensemble, garantir aux Canadiens un revenu de remplacement minimal suffisant ou, en termes simples, procurer suffisamment d'argent pour assurer sécurité et dignité à la retraite. Je laisse à d'autres le soin de débattre de ce qui constituerait un revenu suffisant.
2. Les modifications que nous apportons doivent constituer une avancée par rapport au statu quo : mise en œuvre de nouvelles politiques permettant une augmentation de l'épargne-retraite, amélioration des décisions individuelles et réduction

importante des coûts de placement et d'administration.

3. La solution doit permettre un transfert facile d'un employeur à un autre, être équitable tant pour les employés que pour les employeurs et donner lieu à une expérience uniforme pour l'investisseur dans l'ensemble du système.

Trois solutions potentielles globales ont été proposées.

Tout d'abord, nous avons au moins l'occasion, pour les régimes de retraite facultatifs liés à l'emploi, de réduire le coût pour les promoteurs de régimes et d'accroître l'attrait de ces régimes pour les participants. Une véritable uniformisation de la réglementation fédérale et provinciale touchant tous les types de régimes de retraite, tant les régimes à prestations déterminées que ceux à cotisations déterminées, rendrait le système à participation facultative actuel plus attrayant. En nous assurant que les mécanismes d'épargne-retraite individuels bénéficient d'un abri fiscal similaire à celui des régimes à prestations déterminées fin de carrière, nous avons également l'occasion d'augmenter les taux de participation et de cotisation aux régimes à cotisations déterminées et aux REER individuels.

Il en découlerait probablement une augmentation de l'épargne-retraite, une retombée souhaitable, mais qui toucherait surtout les employés des tranches de revenu supérieures. Cette solution ne garantirait toutefois pas la suffisance, car la participation demeurerait facultative, le risque de placement reviendrait toujours aux individus, et l'envergure ou la mise en commun de l'actif ne suffirait pas à faire diminuer les frais de placement et d'administration.

L'adoption de tels changements marquerait une évolution par rapport au statu quo, mais ne suffirait pas, selon nous, à rendre notre système de retraite suffisant.

Il existe de nombreuses variations de la deuxième approche. Parmi les idées mises de l'avant, mentionnons la création de nouvelles options de régimes à cotisations

déterminées régionaux ou nationaux. Les propositions les plus souvent examinées prévoient l'inscription obligatoire à ces régimes pour tous les travailleurs n'ayant pas accès à un régime de retraite au travail. Il pourrait par la suite être possible, pour les travailleurs qui le souhaiteraient, de renoncer à participer.

De plus en plus de recherches indiquent que la possibilité de renoncer à participer à un régime, plutôt que l'obligation de s'y inscrire, entraîne une augmentation importante du taux de participation. Cette augmentation devrait, en retour, donner l'envergure nécessaire pour permettre aux fournisseurs du secteur privé de réduire les frais de gestion des placements et d'administration. Un autre organisme, doté d'un modèle semblable à celui de l'Office d'investissement du RPC, pourrait être créé afin de fournir aux participants des services de gestion de placements à faible coût et de superviser les services administratifs.

Cette solution présente selon nous des avantages considérables, mais elle comporte aussi des problèmes sous-jacents communs à tous les mécanismes à cotisations déterminées, c'est-à-dire :

- Exposition des cotisants individuels au risque lié au marché durant les années de participation au régime et en particulier à la possibilité que l'épargne soit insuffisante pour produire un niveau de revenu de retraite adéquat si le départ à la retraite survient après une période de rendements médiocres des placements comme celle que nous avons connue récemment;
- En outre, les cotisants individuels assument le risque de survivre à leur épargne;
- L'explication des options et des rendements des placements à des millions de titulaires de comptes individuels constituerait une tâche très exigeante. De plus, rien ne garantit que les choix de placements seraient avisés et les résultats, satisfaisants.

Une troisième option possible permettrait l'accroissement du revenu de retraite par l'ajout

d'un régime complémentaire au RPC actuel. Cette approche prévoit le maintien des prestations de base actuelles du RPC et l'ajout d'un régime complémentaire qui bonifierait la portion des prestations de retraite uniquement. Par conséquent, les cotisations supplémentaires fourniraient un revenu de retraite proportionnellement plus important que les prestations de base actuelles du RPC.

Cette solution tirerait parti des capacités d'administration et de placement déjà existantes, permettrait la mise en commun des risques inhérente à un système à prestations déterminées et préserverait également le mécanisme limpide de partage du risque que prévoit le RPC. Je tiens à rappeler que le gouvernement n'agit pas à titre de répondant du RPC; ce sont les bénéficiaires et les cotisants qui profitent des résultats qui diffèrent des projections sur lesquelles se fonde l'actuaire en chef du Canada ou encore qui en assument la responsabilité, que ces résultats soient démographiques, économiques ou liés aux placements. Un complément au RPC constituerait également une façon très économique de procurer un revenu de retraite relativement prévisible. Selon nos estimations, dans un marché de rentes viagères facultatives, les assureurs du secteur privé devraient exiger un taux de cotisation d'au moins 11 % pour offrir des prestations de retraite comparables à celles que procure le RPC. Il s'agit d'un taux de cotisation de 1,1 point de pourcentage supérieur au taux actuel de 9,9 % pour l'ensemble des prestations du RPC; l'avantage en matière de coût serait encore plus important avec l'ajout d'un régime de retraite complémentaire.

Il serait possible, en théorie, d'élargir la portée de ce régime complémentaire au RPC afin d'atteindre le taux intégral de remplacement du revenu (50, 60 ou 70 %) établi par l'objectif de la politique. En pratique, toutefois, cette solution serait trop coûteuse et pourrait avoir d'autres répercussions, notamment l'encombrement possible des mécanismes de retraite offerts par les employeurs.

Plutôt que de considérer les trois options que j'ai décrites comme des choix distincts, une autre possibilité que les décideurs pourraient considérer est l'élaboration d'une solution hybride. Une telle solution hybride pourrait notamment avoir comme objectifs de viser à

aplanir les disparités entre les réglementations actuelles en matière de régimes de retraite, de créer un régime complémentaire au RPC offrant uniquement des prestations de retraite à titre de programme de retraite obligatoire étendu et, finalement, de mettre sur pied un ensemble de régimes à cotisations déterminées régionaux ou nationaux faciles d'accès comme autre moyen facultatif de se constituer une épargne-retraite, par exemple.

Cette solution hybride permettrait à chaque entreprise de bénéficier d'une certaine flexibilité afin de créer des mécanismes de retraite adaptés à leurs objectifs particuliers et à chaque individu de faire des choix en fonction de ses objectifs personnels et de ses préférences. Les secteurs public et privé jouiraient également d'une grande latitude en vue d'assurer l'administration, le service et le placement pour les divers éléments du système de retraite canadien tout en réalisant les objectifs de la politique présentés plus tôt.

Cela dit, nous sommes conscients qu'il est facile de proposer des solutions. La tâche difficile revient aux décideurs qui doivent mettre à profit leur sagesse et leur expertise afin de prendre les décisions requises pour élaborer une solution efficace et concrète à l'un des plus grands défis de notre époque sur les plans démographique, politique et réglementaire.

J'ai déjà été témoin de leur réussite et je suis persuadé qu'ils sauront de nouveau relever le défi. L'Office d'investissement du RPC est d'ailleurs prêt à leur fournir, au besoin, information et assistance.

Comme ça a été le cas avec les réformes du RPC il y a 12 ans, la clé de la réussite est de commencer par la tenue d'un débat franc et énergique sur les objectifs de la politique et les solutions de rechange, débat qui devra être combiné avec une volonté et une intention de choisir une option et de voir à sa mise en œuvre. En réalisant ses objectifs en matière de suffisance du revenu de retraite, le Canada pourrait en outre servir d'exemple que d'autres pays pourraient souhaiter imiter.