

**Mémoire de
l'Institut canadien des actuaires
présenté au
Ministère des Finances –
*Modifications proposées au Régime
de pensions du Canada***

Août 2009

Document 209076

© 2009 Institut canadien des actuaires

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada.

L'ICA établit les Règles de déontologie, les principes directeurs et les processus de surveillance et de discipline à l'intention des actuaires qualifiés et ceux-ci respectent les normes de pratique de la profession et appuient le principe directeur n° 1 selon lequel l'ICA fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres. L'ICA aide aussi le Conseil des normes actuarielles à élaborer des normes de pratique applicables aux actuaires exerçant leur profession au Canada.

Les actuaires font appel à leurs connaissances spécialisées en mathématiques financières, en statistique et en théorie des risques afin de résoudre les problèmes auxquels font face les régimes de retraite, les organismes de réglementation, les sociétés d'assurance-vie et d'assurances IARD, les programmes sociaux et les particuliers.

Dans un document d'information daté du 25 mai 2009, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances (les promoteurs du Régime de pensions du Canada (RPC)) proposent des modifications au RPC qui portent essentiellement sur les prestations de retraite de base. Parallèlement, la Régie des rentes du Québec/le gouvernement du Québec (le Québec) propose des modifications au Régime de rentes du Québec (RRQ) qui ne visent pas seulement les prestations de retraite de base.

L'ICA est heureux de faire part de ses commentaires au sujet des modifications proposées. Nos commentaires :

- tiennent compte des particularités actuelles du RPC et du RRQ ainsi que des modifications proposées aux deux régimes;
- visent à promouvoir des prestations équivalentes en vertu des deux régimes publics, en particulier, en ce qui concerne les prestations de retraite de base;
- visent à promouvoir des éléments de conception sains, simples et équitables pouvant s'appliquer aux deux régimes.

Lors de notre examen des modifications proposées, nous avons gardé en tête les considérations suivantes.

- **Le système de pensions canadien.** Le système de pensions canadien repose sur quatre piliers :
 - les régimes universels de retraite (Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti);
 - les programmes gouvernementaux liés à l'emploi (RPC/RRQ);
 - d'autres régimes de retraite liés à l'emploi (p. ex. régimes parrainés par un employeur ou une industrie, y compris régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées);
 - les épargnes personnelles.
- **Les régimes d'épargne-retraite :** Puisqu'il s'agit de l'un des quatre piliers du système de pensions canadien, les prestations de retraite du RPC sont essentielles

à la sécurité financière des Canadiens. L'importance du RPC a été soulignée dans une étude menée en 2007 par l'ICA et le Département des statistiques et de l'actuariat de l'Université de Waterloo¹ révélant que deux-tiers des ménages canadiens prévoyant la retraite en 2030 n'épargnent pas suffisamment pour assumer les frais de subsistance. La moitié de ces ménages n'ont aucune épargne-retraite.

- **La coordination avec les régimes de retraite privés :** L'existence même et la portée des régimes de retraite privés établis par les employeurs et les syndicats sont fonction du niveau des prestations de retraite versées par le RPC (c.-à-d. dans quelle mesure est-il nécessaire de compléter le RPC?). En outre, les dispositions particulières comme les critères d'admissibilité (p. ex. gagner au moins 35 % du maximum annuel des gains admissibles (MAGA)), les formules de calcul des cotisations (p. ex. un taux différent pour les gains inférieurs et supérieurs au MAGA), les formules de calcul des prestations de retraite ou de raccordement (pour les régimes à prestations déterminées) ou les autres dispositions sont touchées. De plus, les récentes consultations menées à l'échelle fédérale et dans diverses provinces permettent de conclure qu'il faut apporter des modifications substantielles aux règlements régissant les régimes de retraite actuellement en vigueur pour améliorer la situation des régimes établis par les employeurs. Certaines des modifications envisagées au RPC pourraient influencer sur la façon dont sont conçus et réglementés les régimes établis par les employeurs.
- **Les conséquences pour l'économie :** les conséquences du RPC pour l'économie canadienne peuvent se manifester de diverses façons, par exemple :
 - ses cotisations, qui représentent une charge sociale et donc un coût salarial supplémentaire;
 - ses placements par l'entremise de l'Office d'investissement du RPC, qui représentent un vaste bassin de capitaux pour les émetteurs d'obligations et d'actions;
 - un transfert de consommation entre les années de travail et les années de retraite, c'est-à-dire faire en sorte que les travailleurs versent des cotisations tout au long de leur carrière et que des prestations de retraite leurs soient versées plus tard;
 - le fait de protéger certains événements personnels générant des tensions financières autres que la retraite;
 - une certaine redistribution du revenu par sa méthode de provisionnement selon laquelle les prestations versées ne concordent pas avec les cotisations versées par chaque personne ou même par chaque génération;
 - l'influence qu'il exerce sur certaines décisions que doivent prendre les particuliers, par exemple, prendre sa retraite ou continuer à travailler,

¹ *Planifier sa retraite : Les Canadiens épargnent-ils suffisamment?* Institut canadien des actuaires, juin 2007

commencer à toucher des prestations de retraite tout en continuant de travailler ou continuer à cotiser tout en recevant des prestations de retraite.

Voici nos commentaires et suggestions, tout d'abord sur le document publié en général et puis sur les modifications spécifiques proposées.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE DOCUMENT PUBLIÉ

Le document d'information publié le 25 mai 2009 visait manifestement un vaste auditoire; les modifications proposées y sont décrites avec justesse et on y retrouve certaines explications de base concernant leur importance et leur éventuelle incidence sur les particuliers. Nous présumons que le gouvernement dispose de documents d'information décrivant les problèmes du RPC dans sa forme actuelle, les raisons pour lesquelles les propositions sont les solutions qui conviennent à ces problèmes ainsi que les répercussions financières des propositions. Les lecteurs avisés auraient certainement trouvé utile que ces documents d'information soient publiés.

Nous constatons que la situation financière du RPC est meilleure que celle du RRQ, puisque l'ensemble des propositions (plus généreuses que celles proposées pour le RRQ quant à la disposition générale d'exclusion et la disposition relative à la retraite anticipée) peut être provisionné sur la base du taux de cotisation actuellement en vigueur, soit 9,9 %, et pourrait améliorer la viabilité à long terme du RPC. Le Québec propose d'augmenter le taux de cotisation au RRQ à 10,4 %.

Dans le document d'information, il est mentionné que le RPC est un excellent exemple de coopération fructueuse entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. C'est peut-être vrai pour les promoteurs du RPC, mais ceux-ci et le Québec ne s'entendent pas sur les points suivants :

- la disposition générale d'exclusion : les promoteurs du RPC proposent de hausser le taux d'exclusion à 17 % tandis que le Québec propose de le maintenir à son niveau actuel, soit 15 %, en adoptant un concept d'accumulation des droits à pension pendant 40 ans (expliqué ci-après);
- la disposition relative à la retraite anticipée : les promoteurs du RPC proposent de conserver la disposition actuelle qui est biaisée en faveur de la retraite anticipée puis de corriger le biais au moyen d'un facteur d'ajustement plus élevé que le facteur d'ajustement actuariel (0,6 %) tandis que le Québec propose d'adopter un concept plus équitable d'accumulation des droits à pension pendant 40 ans puis de maintenir le facteur d'ajustement à 0,5 %.

Nous avons calculé que le fait d'augmenter à 17 % le taux général d'exclusion (applicable à tous les travailleurs) aura pour effet, dans certains cas, de générer des prestations du RPC supérieures de 2,5 % aux prestations du RRQ. Nous avons aussi calculé que, pour une retraite entre 60 et 62 ans, le taux général d'exclusion de 17 % combiné à la modification proposée à la disposition de retraite anticipée aura pour effet, dans certains cas, de générer des prestations du RPC supérieures de 5 % aux prestations du RRQ.

Le document d'information soutient que les modifications proposées feront en sorte de rendre plus équitables les dispositions de retraite anticipée et tardive du RPC, et c'est vrai. Toutefois, à notre avis, quelques précisions à ce sujet s'imposent. Le document publié prétend que le fait de relever le facteur d'ajustement de 0,5 % par mois à 0,6 % dans le cas des retraites avant 65 ans et à 0,7 % dans le cas des retraites après 65 ans améliore l'équité. Il y est expliqué que l'ajustement actuel n'a pas été modifié depuis 1987 en dépit d'importants changements dans les facteurs économiques et démographiques qui influent sur leur niveau d'équité actuarielle. À notre avis, cela fait référence au fait que les taux d'intérêt ont chuté considérablement tandis que l'espérance de vie a augmenté de manière appréciable. Ces deux facteurs devraient influencer sur les facteurs d'ajustement d'une façon qui va à l'encontre de la modification proposée, c.-à-d., nous nous attendrions à ce que cela justifie une baisse plutôt qu'une hausse de ces facteurs. S'il y a une autre explication justifiant une hausse plutôt qu'une baisse, nous aurions préféré qu'elle figure dans le document publié, même si nous comprenons que le document en question n'a pas pour objet de présenter une démonstration technique exhaustive. Par contre, si la modification proposée a pour objet de viser certaines décisions stratégiques sans lien avec l'équité du calcul, mais qui peuvent très bien être justifiées et appuyées, nous estimons qu'il aurait été utile de le préciser dans le document publié. Nous croyons que la plupart des personnes qui prennent connaissance de ce document n'ont pas les connaissances nécessaires pour évaluer la pertinence des explications fournies et nous avons peine à imaginer comment elles pourraient s'opposer à quelque chose qui est présentée simplement comme améliorant l'équité.

En ce qui a trait à la retraite tardive, la modification proposée (facteur d'ajustement de 0,7 %) est identique à celle du Québec. Pour la retraite anticipée, l'équité est améliorée, mais tel qu'expliqué précédemment, on a raté une bonne occasion d'adopter un concept d'accumulation des droits à pension pendant 40 ans qui est plus équitable et plus simple.

Nous saluons l'idée d'éliminer le critère de cessation du travail, car cela donnera aux travailleurs plus âgés davantage de latitude pour combiner les prestations de retraite et le revenu de travail (retraite progressive).

En obligeant les bénéficiaires actifs de moins de 65 ans à cotiser et à accumuler des prestations additionnelles et en permettant à ceux de plus de 65 ans de le faire, le document d'information stipule que la couverture de retraite sera « quelque peu » améliorée. Ces dernières années, de nombreux commentaires ont été faits au sujet du problème de plus en plus grave de la couverture de retraite, surtout en ce sens que de moins en moins d'employés du secteur privé sont couverts par des régimes à prestations déterminées parrainés par des employeurs. Le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux ont lancé une vaste consultation dans le cadre de laquelle la couverture de retraite est l'un des principaux problèmes abordés. Nous espérons que ce modeste changement au RPC ne freinera pas les efforts qu'il convient de déployer pour s'attaquer au véritable problème de la couverture de retraite.

TROIS CONCEPTS DE BASE

Avant d'aborder les modifications spécifiques proposées, nous souhaitons nous pencher sur trois concepts fondamentaux, à savoir :

- l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans;
- la neutralité quant à la retraite anticipée;
- la prestation cible correspondant à une prestation maximale.

Accumulation des droits à pension pendant 40 ans

En vertu tant du RPC que du RRQ :

- l'âge normal de la retraite est 65 ans;
- le travailleur est tenu de cotiser de 18 à 65 ans (c.-à-d. éventuellement 47 ans de cotisations au plein montant);
- le taux de la disposition d'exclusion pour les années de revenus faibles ou nuls est de 15 %, ce qui permet à un travailleur ayant cotisé au plein montant pendant 40 ans de recevoir une pleine pension à 65 ans.

Autrement dit, les cotisations en excédent des 40 ans de cotisations au plein montant surfinancent la pension du travailleur comparativement à un autre travailleur qui a cotisé pendant 40 ans ou moins. Il s'agit peut-être d'une disposition à caractère social intentionnelle, mais cette disposition n'a eu aucune application avant 2006 et elle ne touche que les personnes dont le revenu est élevé et qui cotisent sur une très longue période. L'exemption de 3 500 \$ utilisée pour déterminer les cotisations est certainement une disposition à caractère social plus percutante et pourrait être suffisante comme disposition à caractère social relativement aux cotisations.

Nous estimons que les promoteurs du RPC (et le Québec) devraient adopter un véritable concept d'accumulation des droits à pension pendant 40 ans avec les attributs que voici :

- la prestation de retraite cible, soit 25 % des gains d'une période de cinq (5) ans jusqu'à concurrence du MAGA, payable à 65 ans, est accumulée en fonction de 40 ans de cotisations au plein montant;
- une année de cotisations au plein montant permet d'accumuler 1/40^e de la prestation de retraite cible; une année de cotisations partielles permet d'accumuler une partie de ces droits à pension;
- les cotisations cessent d'être versées après 40 ans de cotisations au plein montant;
- un travailleur qui n'a pas cotisé pendant 40 ans reçoit une prestation de retraite réduite proportionnellement.

Neutralité quant à la retraite anticipée

Les dispositions actuelles du RPC et du RRQ ne sont pas neutres en ce qui concerne la retraite anticipée.

Par exemple, un travailleur qui prend sa retraite à 60 ans doit avoir cotisé au plein montant pendant seulement 36 ans pour avoir droit à la prestation de retraite cible. Même si la prestation est réduite en raison du versement anticipé des prestations (le facteur de 0,5 %), elle n'est pas réduite au titre du concept de l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans. La retraite anticipée est donc encouragée et le coût du régime est plus élevé.

En période de pénurie de ressources humaines, le RPC et le RRQ ne devraient pas encourager la retraite anticipée; ils devraient au mieux être neutres. Les régimes devraient toutefois faciliter la retraite progressive; à cette fin, on peut simplement éliminer le critère de cessation du travail.

Le Québec a reconnu le manque de neutralité du RRQ concernant la retraite anticipée et propose une modification à cet égard. Les promoteurs du RPC ne font pas de proposition en ce sens et ils intensifient le problème en proposant de relever le taux de la disposition générale d'exclusion à 17 %.

Prestation cible correspondant à une prestation maximale

Conformément à l'approche que nous suggérons ci-dessus, la prestation cible pourrait être excédée dans le cas d'un travailleur dont le salaire est élevé et qui a cotisé pendant très longtemps, c.-à-d. pendant plus de 40 ans au plein montant. À ce moment-là, le travailleur en question est âgé et le coût des droits à pension est plus élevé. Pourquoi imposer un coût additionnel à un régime public pour lequel le coût semble être un problème constant? Des droits à pension supplémentaires inciteront-ils vraiment le report de la retraite?

Nous suggérons que la prestation cible corresponde à la prestation maximale (c.-à-d. après 40 ans de cotisations, les cotisations et l'accumulation des droits à pension prennent fin).

COMMENTAIRES SUR LES MODIFICATIONS SPÉCIFIQUES PROPOSÉES

Élimination du critère de cessation du travail

Nous sommes d'accord avec l'idée d'éliminer le critère de cessation du travail, car cette mesure facilitera la retraite progressive et réduira la charge administrative.

Cependant, tel qu'expliqué précédemment, les dispositions actuelles du RPC relativement à la retraite anticipée sont biaisées en faveur de celle-ci. Si le critère de cessation du travail est éliminé dans les conditions actuelles, la retraite anticipée sera encouragée et le coût du régime augmentera.

Si les promoteurs du RPC souhaitent faciliter la retraite progressive et être neutres quant au comportement face à la retraite anticipée et au coût pour le régime, ils devraient d'abord aligner la disposition relative à la retraite anticipée sur le concept de l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans.

Bonification de la disposition générale d'exclusion des années de faibles revenus

Le fait de hausser le taux général d'exclusion de 15 % à 17 % signifie diminuer la période requise pour accumuler la prestation cible, augmenter le coût du régime et encourager davantage la retraite anticipée.

Nous préférierions que les promoteurs du RPC adoptent le concept de l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans, ce qui permettrait :

- d'instaurer la neutralité quant à la retraite anticipée;
- d'être cohérent avec une modification proposée par le Québec;
- d'éliminer la disposition générale d'exclusion.

Outre les périodes pour élever un enfant et les périodes d'invalidité du RPC, si d'autres situations méritent de bénéficier d'une clause d'exclusion (p. ex. poursuite d'études postsecondaires, soin à un proche et immigration à l'âge adulte), celles-ci devraient peut-être faire l'objet d'une exclusion spécifique.

Cotisation des bénéficiaires actifs au RPC (obligatoire avant 65 ans et facultative par la suite)

En supposant que le fait d'accumuler la prestation cible est un objectif souhaitable (c.-à-d. se constituer une rente viagère sûre et à l'abri de l'inflation), nous sommes d'accord avec l'idée que les bénéficiaires actifs qui n'ont pas accumulé la prestation cible devraient ou pourraient être autorisés à cotiser et à bonifier leur prestation de retraite.

En se fondant sur l'âge normal de retraite de 65 ans, nous sommes d'accord avec la proposition visant à ce que les cotisations soient obligatoires avant 65 ans et facultatives par la suite.

Conformément à ce que nous avons déjà recommandé, soit adopter un concept d'accumulation des droits à pension pendant 40 ans, les cotisations devraient cesser d'être versées après 40 ans de cotisations.

L'accumulation proposée au taux de 1/40^e pour une année de cotisations au plein montant est conforme au concept de l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans.

Il importera d'évaluer le fardeau administratif qui incombera aux employeurs concernant ce qui suit :

- la cessation des cotisations après 40 ans de cotisations;
- le caractère facultatif des cotisations après 65 ans.

Équité accrue des ajustements pour versement anticipé et tardif des prestations de retraite du RPC

Si les promoteurs du RPC souhaitent être neutres quant au comportement face au versement anticipé ou tardif des prestations et au coût pour le régime, il faut que les dispositions -et- les facteurs d'ajustement soient neutres.

Tel que déjà mentionné, si les promoteurs du RPC souhaitent être neutres quant au versement anticipé des prestations, ils doivent d'abord aligner la disposition relative au

versement anticipé sur le concept de l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans. Puis, des facteurs d'ajustement neutres au plan actuariel se chargeront du versement anticipé des prestations.

Nous constatons que les promoteurs du RPC proposent de relever le facteur d'ajustement en cas de versement anticipé de 0,5 % à 0,6 %, tandis que le Québec propose de maintenir le facteur à 0,5 % tout en prétendant qu'il est équitable sur le plan actuariel. Tel que déjà souligné, le Québec propose d'aligner la disposition relative au versement anticipé des prestations sur le concept de l'accumulation des droits à pension pendant 40 ans contrairement aux promoteurs du RPC. Selon nous, le facteur proposé pour le RPC, soit 0,6 %, vise à tempérer la subvention inhérente à la disposition du RPC relative au versement anticipé des prestations. Tel que déjà indiqué, nous préfererions au départ une disposition neutre quant à la retraite anticipée et ensuite un facteur d'ajustement neutre pour le versement anticipé des prestations.

Si les facteurs d'ajustement proposés par les promoteurs du RPC (0,6 %) et par le Québec (0,5 %) visent tous deux un ajustement limité au fait que le versement de la rente débute plus tôt, nous suggérons d'éliminer l'écart ou à tout le moins de l'expliquer.

Nous notons que le facteur d'ajustement proposé pour le versement tardif des prestations (0,7 %) est identique à celui proposé pour le RRQ.