

**Étude de recherche sur le système canadien
de revenu de retraite**

Préparée pour le ministère des Finances du gouvernement de l'Ontario

par

Bob Baldwin

novembre 2009

Table des matières

Acronymes	i
Remerciements.....	ii
Résumé.....	iii
Section 1 : Introduction.....	1
Section 2 : La structure du système de revenu de retraite du Canada.....	4
2.1 Introduction.....	4
2.2 Premier pilier : la SV, le SRG, l'Allocation et les suppléments provinciaux	6
2.3 Deuxième pilier : le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec	8
2.4 Troisième pilier : RRE et régimes individuels d'épargne-retraite.....	9
2.5 Combiner les régimes et les piliers	15
Section 3 : Structure du SRR du Canada dans un contexte comparatif	17
Section 4 : Critères d'évaluation du SRR du Canada	21
4.1 Évaluation du revenu adéquat.....	21
4.2 Prévisibilité du revenu de retraite	25
4.3 Viabilité et équité intergénérationnelle.....	27
Section 5 : Le SRR et la population âgée d'aujourd'hui : une évaluation	29
5.1 Montants et sources de revenu des personnes âgées.....	29
5.2 Pauvreté au sein de la population âgée actuelle.....	39
5.3 Taux de remplacement.....	43
5.4 Taux de quasi-remplacement	48
5.5 Conclusions sur les revenus de la population âgée actuelle	49
Section 6 : Le SRR de l'avenir : résultats et influences	51
6.1 Quantification des perspectives sur le plan des revenus de retraite.....	51
6.2 Couverture des RRE et passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées – Examen des données	61
6.3 Ce qui mine les RRE et ce que l'on peut faire pour y remédier : les points de vue exprimés dans des rapports provinciaux (Ontario, Nouvelle-Écosse, Alberta et Colombie-Britannique) et deux commentaires connexes	68
6.4 Piliers 2 et 1 : En bonne santé, mais des problèmes persistent	72
6.5 Changements démographiques et évolution du marché du travail : variables en mouvement	75
Section 7 : Lacunes sur les plans des données, de la recherche et des systèmes d'information	80
7.1 Données.....	80

7.2	Recherche.....	81
7.3	Systèmes d'information.....	82
	Section 8 : Conclusions.....	82
	Section 9 : Bibliographie	91

Figures

Figure 1 : Prestations au titre de la SV, du SRG et du RPC/RRQ en pourcentage du revenu antérieur à la retraite (d'après les niveaux de prestations de 2008).....	17
Figure 2 : Revenu médian et revenus de certains percentiles après impôts et ratio du 95 ^e au 5 ^e percentiles, pour les couples de personnes âgées au Canada de 1976 à 2006 ...	31
Figure 3 : Revenu médian et revenus de certains percentiles après impôts et ratio du 95 ^e au 5 ^e percentiles, pour les personnes âgées seules au Canada de 1976 à 2007	32
Figure 4 : Revenus moyens des aînés par source de revenu, de 1976 à 2007 (\$ de 2007).....	34
Figure 5 : Revenus moyens des aînés par source de revenu, de 1976 à 2007, 3 ^e décile (\$ de 2007).....	35
Figure 6 : Revenus moyens des aînés par source de revenu, de 1976 à 2007, 8 ^e décile (\$ de 2007)	35
Figure 7 : Revenu médian après impôts des aînés recevant ou non un revenu du 3 ^e pilier, de 1976 à 2007_(\$ de 2007)	37
Figure 8 : Taux de faible revenu des familles composées de personnes âgées et de personnes âgées vivant seules établis à l'aide de la MFR et de la MFR +10 %, de 1976 à 2007.....	40
Figure 9 : Revenu médian équivalent après impôts, familles et personnes seules, âgées de 45 à 64 ans et de 65 ans et plus, Canada, de 1976 à 2007	49
Figure 10 : Pourcentage d'employés salariés participant à un RRE par secteur, de 1977 à 2007	62
Figure 11 : Pourcentage des participants aux RRE à prestations déterminées, de 1977 à 2007	65

Tableaux

Tableau 1 : Taux de remplacement bruts fournis par les piliers 1 et 2, comparaison entre le Canada et les pays de l'OCDE	19
Tableau 2 : Taux de pauvreté des familles âgées en 2007, selon différentes mesures	22
Tableau 3 : Taux de croissance des revenus réels médians et moyens après impôts des personnes âgées vivant seules et en couple, par décile, de 1976 à 2007	32
Tableau 4 : Montants et sources de revenu des femmes et des hommes âgés, Canada, 2007.....	38
Tableau 5 : Montants et sources de revenu de tous les aînés et des aînés immigrants, Canada, 2007.....	38
Tableau 6 : Taux de faible revenu établis en fonction de la MFR et de la MFR plus 10 % par âge du chef de famille, 2007	40
Tableau 7 : Enquête sociale générale – Comparativement à l'année précédant votre retraite, diriez-vous que vous avez une meilleure situation financière, une pire situation ou une situation similaire?	46
Tableau 8 : Taux d'épargnes visés et réels en fonction du revenu	56
Tableau 9 : Taux d'épargnes visés et réels dans les secteurs public et privé	57
Tableau 10 : Nombre de bénéficiaires de la SV, dépenses au titre de la SV et dépenses au titre de la SV/PIB, diverses années : 2007 à 2070	73

Acronymes

BAC	Bureau de l'actuaire en chef
BDAL	Base de données administratives longitudinales
BDRPC	Base de données sur les régimes de pensions au Canada
BFS	Bureau fédéral de la statistique
C.-B.	Colombie-Britannique
CD	Cotisations déterminées (régime de retraite)
CELI	Compte d'épargne libre d'impôt
CME	Comité mixte d'expert (qui conseille les gouvernements de l'Alberta et de la C.-B. sur les questions relatives aux RRE)
COERR	Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite
CRI	Centre de relations industrielles (Université Queen's)
É.-U.	États-Unis
EBA	Exemption de base de l'année (en vertu du RPC/RRQ)
EDF	Enquête sur les dépenses des familles
EDM	Enquête sur les dépenses des ménages
EDTR	Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
EFC	Enquête sur les finances des consommateurs
ERL	Étude sur le revenu au Luxembourg
ESF	Enquête sur la sécurité financière
ESG	Enquête sociale générale
ICA	Institut canadien des actuaires
IPC	Indice des prix à la consommation
IR	Impôt sur le revenu
LIR	Loi de l'impôt sur le revenu
MFR	Mesure de faible revenu
MGAP	Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (en vertu du RPC/RRQ)
MPRPA	Mesure de la pauvreté relative des personnes âgées
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIRPC	Office d'investissement du régime de pensions du Canada
PD	Prestations déterminées (régime de retraite)
PRP	Pension Review Panel (groupe d'experts qui conseille le gouvernement de la Nouvelle-Écosse sur les questions relatives aux RRE)
R.-U.	Royaume-Uni
REER collectif	Régime enregistré d'épargne-retraite collectif
REER	Régime enregistré d'épargne-retraite
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RPC	Régime de pensions du Canada
RPC/RRQ	Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec
RPDB	Régime de participation différée aux bénéfices
RRE	Régime de retraite d'employeur
RRI	Régime de retraite interentreprises
RRQ	Régime de rentes du Québec
SFR	Seuil de faible revenu
SRG	Supplément de revenu garanti
SRR	Système de revenu de retraite
SV	Sécurité de la vieillesse
TR	Taux de remplacement
U de W	Université de Waterloo

Remerciements

Je tiens à remercier le ministère des Finances de l'Ontario qui m'a donné la possibilité de rédiger le présent rapport. Ce fut pour moi un honneur et un plaisir. Je remercie tout particulièrement les trois représentants du ministère qui m'ont conseillé tout au long du processus de préparation du rapport : Cynthia Crysler, Bruce Macnaughton et Athos Sani.

L'Ontario collabore avec d'autres provinces et le gouvernement du Canada dans le cadre de son examen des questions relatives au revenu de retraite. Le gouvernement de l'Alberta a formulé des commentaires complets et très utiles sur une ébauche du rapport. En outre, une version préliminaire du présent rapport a été étudiée lors d'une réunion d'experts en régimes de retraite, tenue en octobre 2009 dans le cadre d'un programme de recherche sur les régimes de retraite dirigé par Jack Mintz en collaboration avec le gouvernement du Canada. J'ai reçu une rétroaction utile et des encouragements de la part de deux des experts canadiens les plus reconnus en matière de retraite, John Myles et Byron Spencer.

J'ai reçu beaucoup d'aide de la part de Richard Shillington de Tristat Resources pour la collecte et l'organisation des données figurant à la section 5 du rapport. Richard s'est révélé de surcroît une source importante de commentaires généraux et d'encouragement. Richard a en outre reçu l'aide de Brian Murphy de Statistique Canada. Bruno Pépin de Statistique Canada m'a été d'un grand secours pour recueillir des données sur la protection en matière de retraite. Par ailleurs, j'ai eu des discussions fructueuses sur certaines questions abordées dans le rapport avec Grant Schellenberg et Kevin Moore de Statistique Canada. Tous ces fonctionnaires de Statistique Canada méritent des remerciements.

Les erreurs d'omission et de commission demeurent la responsabilité de l'auteur.

Bob Baldwin

Résumé

Objet du rapport

La présente étude de recherche a été préparée pour le ministère des Finances de la province de l'Ontario dans le but « [...] d'évaluer la capacité future du système de revenu de retraite du Canada de fournir des revenus de retraite à l'avenir ».

Le document comprend six sections qui, réunies, présentent une analyse des éléments du système de revenu de retraite du Canada et de son efficacité à fournir des revenus de retraite. Nous avons décelé les lacunes sur le plan des données et déterminé les questions devant faire l'objet d'une recherche ultérieure, ainsi que les ressources utilisées pour préparer le présent document. Ce résumé souligne les principales constatations de l'étude de recherche.

Structure du système de revenu de retraite (SRR) du Canada

Le SRR du Canada se compose de trois piliers. Deux programmes administrés par le gouvernement fédéral et financés à même les revenus fiscaux généraux forment le premier pilier : la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG). La SV et le SRG se conjuguent pour assurer aux personnes âgées du Canada un revenu minimum garanti. La plupart des provinces offrent des suppléments à la SV et au SRG en fonction du revenu.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) forment le deuxième pilier. Le RPC et le RRQ sont des programmes obligatoires liés au revenu qui remplacent 25 pour cent du revenu antérieur à la retraite jusqu'à concurrence du salaire moyen. Combiné à la SV et au SRG, le RPC/RRQ permet à une personne qui gagne la moitié du salaire moyen de bénéficier du même niveau de vie à la retraite. Les personnes qui ont un niveau de revenu plus élevé doivent tirer un revenu supplémentaire du troisième pilier pour atteindre cet objectif.

Le troisième pilier, qui comprend les régimes de retraite d'employeur (RRE) privés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), est extrêmement diversifié. Il est administré par le secteur privé, mais bénéficie d'un soutien gouvernemental sous forme de mesures fiscales spéciales et d'une surveillance réglementaire. Les RRE peuvent être des régimes à prestations déterminées ou à cotisations déterminées et un nombre croissant de régimes conjuguent des éléments des deux. La participation aux RRE est associée de façon positive aux grandes entreprises, aux lieux de travail syndiqués, au niveau de revenu et de scolarité et au secteur d'emploi. Jusqu'à tout récemment, les hommes étaient plus susceptibles que les femmes de participer à un RRE, mais ce n'est plus le cas.

Les REER, qui ont connu une croissance rapide du milieu des années 1970 au milieu des années 1990, sont demeurés stables depuis lors. La participation est fortement associée au niveau de revenu. Depuis le début des années 1990, des employeurs proposent des REER collectifs comme solution de rechange aux RRE. Les REER et les REER collectifs sont gérés à l'extérieur du cadre réglementaire qui s'applique aux RRE.

De nombreuses personnes âgées du Canada tirent un revenu supplémentaire de sources autres que les SRR (p. ex., revenu d'emploi et de travail autonome et revenu de placement). La propriété de biens durables, comme un logement, influe sur leur niveau de vie. Les subventions des gouvernements provinciaux visant le logement et les médicaments d'ordonnance peuvent aussi avoir une incidence sur le niveau de vie.

Le SRR du Canada dans un contexte comparatif

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) regroupe 30 démocraties jouissant de revenus élevés et fournit un bon point de comparaison pour le SRR du Canada.

En ayant un SRR à trois piliers, le Canada ressemble à la plupart des pays de l'OCDE. Cependant, il existe d'importantes différences parmi les pays membres de l'OCDE quant au rôle des différents piliers. Comparativement à l'ensemble des pays membres de l'OCDE, les premier et deuxième piliers du Canada réunis mettent davantage l'accent sur le versement d'un revenu minimum garanti et attachent moins d'importance au remplacement d'une large fourchette de revenu antérieur à la retraite. Les premier et deuxième piliers du Canada se classent dans une catégorie supérieure parmi les pays membres de l'OCDE pour ce qui est du remplacement des faibles revenus par rapport aux revenus élevés.

La dernière partie du XX^e siècle fut une période d'amélioration des revenus pour les personnes âgées dans la majorité des pays de l'OCDE.

Critères d'évaluation du SRR du Canada

Le caractère adéquat des revenus provenant d'un SRR est généralement évalué selon deux critères : la manière dont les revenus se comparent aux mesures de la pauvreté et la mesure dans laquelle les retraités maintiennent le niveau de vie qu'ils avaient avant la retraite. Bien que ces concepts soient plutôt simples, leur opérationnalisation suscite de nombreuses discussions.

L'on se demande en outre si la pauvreté est un état de privation absolue ou de revenu relativement faible et cela alimente d'autres débats sur la façon appropriée de mesurer la pauvreté.

La méthode couramment employée pour déterminer si les personnes âgées maintiennent leur niveau de vie consiste à comparer leur revenu à celui qu'elles touchaient avant la retraite. Cette comparaison, nommée « taux de remplacement », est habituellement exprimée en pourcentage. Les taux de remplacement réels sont comparés à un taux de remplacement de référence – qui se situe habituellement dans une plage de 70 à 75 pour cent du revenu brut antérieur à la retraite – afin de déterminer si les personnes maintiennent le niveau de vie dont elles jouissaient avant la retraite.

La prévisibilité du revenu de retraite est également citée comme étant un facteur important à prendre en considération. La prévisibilité est considérée comme une valeur intrinsèque, étant donné que les personnes âgées ont souvent peu de possibilités de s'ajuster aux baisses brutales de revenu en retournant sur le marché du travail. On croit en

outre que la prévisibilité est importante en ce sens qu'elle permet aux gens de planifier leurs finances personnelles.

Les revenus de retraite sont également évalués selon des critères comme la viabilité financière et (ou) l'équité intergénérationnelle. Tout comme les normes de suffisance des revenus, il est toutefois difficile d'opérationnaliser ces concepts.

La théorie du cycle de vie de la consommation facilite la réflexion sur la partie du revenu antérieur à la retraite qui devrait être mise de côté en vue de la retraite. Selon cette théorie, les économies réalisées avant la retraite devraient se situer à un niveau qui permet de continuer à consommer avant et pendant la retraite. Cependant, de nombreuses personnes ne mettent pas assez d'argent de côté pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, l'épargne excessive en vue de la retraite, surtout si elle est forcée, n'est pas une question anodine. La consommation et le bien-être des personnes qui sont forcées d'épargner de manière excessive en vue de la retraite peuvent être touchés négativement tout au long de leur vie.

Le SRR et la population âgée d'aujourd'hui : une évaluation

Au cours de la période allant de 1976 à 2007, le revenu réel médian des couples âgés a augmenté de 55 pour cent et le revenu réel des personnes âgées vivant seules, de 79 pour cent. On a également assisté à une tendance générale d'égalisation des revenus des personnes âgées jusqu'au milieu des années 1990.

Les revenus provenant du RPC/RRQ ainsi que du troisième pilier ont connu une très forte croissance. (Les données sur les revenus des Canadiens ne permettent pas d'établir une distinction entre les revenus provenant des RRE et ceux provenant de rentes et de FERR.) Le plus gros de la croissance des revenus provenant du RPC/RRQ s'est produit au milieu des années 1990, alors que les revenus provenant du troisième pilier continuent de croître. Les revenus de placement et d'emploi ont reculé au fil du temps, bien que les revenus d'emploi aient quelque peu augmenté ces dernières années.

De façon générale, les gens qui se situent dans la moitié inférieure de la répartition des revenus des personnes âgées comptent en grande partie sur les prestations provenant de la SV, du SRG et du RPC/RRQ, alors que ceux qui se situent dans la moitié supérieure s'appuient beaucoup plus sur les revenus provenant du troisième pilier. Au niveau le plus élevé (le 10^e décile), les revenus de placement et d'emploi sont beaucoup plus importants : 20 pour cent provenant de chaque source.

Depuis la fin des années 1970, la pauvreté a fortement diminué chez les personnes âgées, passant d'à peu près 35 pour cent à environ 5 pour cent selon la mesure de faible revenu (MFR). Le taux de pauvreté chez les personnes âgées au Canada est l'un des plus bas de l'OCDE. Cependant, des sous-catégories de personnes âgées (p. ex., les femmes veuves et séparées) affichent des taux de pauvreté nettement plus élevés.

Trois analystes de Statistique Canada ont récemment utilisé des données disponibles depuis peu pour déterminer les taux de remplacement canadiens durant la période allant du début des années 1980 au milieu de la présente décennie. Ils ont constaté que la plupart des Canadiens âgés ont un revenu qui s'élève à au moins 80 pour cent du revenu qu'ils touchaient avant la retraite. Au même moment, des minorités importantes ont un revenu inférieur à 60 pour cent de leur revenu antérieur à la retraite. Cette constatation est

généralement cohérente avec la façon dont les personnes âgées évaluent leur situation financière actuelle par rapport à celle qu'ils avaient avant la retraite.

La dernière partie du XX^e siècle fut une période d'amélioration importante des revenus des personnes âgées au Canada. Il faut toutefois apporter quelques nuances à cette réalisation positive. Premièrement, selon la plupart des indicateurs, les résultats positifs ont été atteints avant le milieu des années 1990 et depuis, nous connaissons une période de stabilité ou de faible détérioration. Deuxièmement, les améliorations font état non seulement de la force du SRR, mais également de la façon dont il a interagi avec un ensemble particulier de circonstances financières et économiques. Le SRR actuel produira des résultats différents dans des circonstances différentes.

Le SRR de l'avenir : résultats et influences

Plusieurs tentatives ont été faites pour évaluer de façon quantitative les perspectives de revenu de retraite possible des générations futures de personnes âgées au Canada. En règle générale, ces efforts se sont concentrés sur les tranches d'âge proches de la retraite. Comme il n'existe aucun protocole établi pour ce type de travail, les études actuelles ont recours à diverses méthodes. Parmi celles-ci, la plus convaincante a été préparée par deux analystes de Statistique Canada en fonction des données de l'Enquête sur la sécurité financière (ESF) de 1999. Les auteurs estiment qu'environ le tiers des Canadiens âgés entre 45 et 64 ans sont susceptibles de se retrouver avec un revenu inférieur au revenu minimum adéquat et (ou) au revenu qui leur permettrait de maintenir leur niveau de vie. D'autres études sont arrivées à des conclusions chiffrées différentes, mais corroborent le fait qu'une minorité importante de futures personnes âgées aura du mal à obtenir un revenu suffisant.

Les limites des tentatives d'évaluation quantitative des revenus futurs des personnes âgées soulignent le besoin de disposer d'outils très granulaires, longitudinaux et stochastiques. Les méthodes d'analyse qui reposent sur l'expérience « moyenne » et ignorent le facteur relié à l'incertitude constituent un problème chronique dans le monde des régimes de retraite. Les tentatives de quantification des revenus des futures personnes âgées présument généralement que le SRR a une structure institutionnelle stable et que les environnements économique et financier ainsi que le marché du travail sont également stables. La structure du SRR et le contexte économique sont, bien entendu, en évolution permanente.

Les tendances économiques et démographiques et celles du marché du travail pourraient faire en sorte que les institutions du troisième pilier aient plus de difficulté à fournir des revenus de retraite suffisants à l'avenir. Deux faits nouveaux se démarquent en particulier :

- le ratio de la période de retraite par rapport à la période de préretraite augmente;
- il est probable que l'écart entre les rendements des actifs financiers et la croissance des traitements et salaires se rétrécisse.

Ces changements augmenteront les taux de cotisation/épargne dont ont besoin les institutions du troisième pilier.

Depuis la fin des années 1970, la proportion des Canadiens qui participent à un RRE est passée de 46 à 39 pour cent. Les secteurs public et privé ont tous deux subi ce recul, bien qu'il ait été plus marqué dans le secteur public.

Jusqu'ici, la baisse de participation aux RRE n'a pas entraîné de diminution des revenus du troisième pilier. Jusqu'au milieu des années 1990, cette baisse a été partiellement compensée par le recours accru aux REER. Alors que la proportion des employés qui cotisent à un RRE diminuait, la proportion de la population adulte sur le marché du travail augmentait, ce qui a constitué un autre facteur d'atténuation. Par conséquent, la proportion de la population adulte qui participe à un RRE a été très stable. De plus, la couverture des couples n'a pas chuté aussi fort que celle des personnes seules. La cause sous-jacente de ces facteurs d'atténuation est la proportion grandissante de femmes au sein de la population active salariée. Enfin, les modifications apportées à la réglementation à la fin des années 1980 ont permis d'augmenter le nombre de bénéficiaires des RRE, grâce à de nouvelles règles sur l'acquisition des droits et les prestations de survivant. Certaines des incidences de ces mesures d'atténuation sont limitées quant à l'allègement qu'elles peuvent fournir : une fois tous les adultes en couples et sur le marché du travail, aucune autre aide ne proviendra de ces sources.

L'autre fait nouveau important qui a été largement observé concernant les RRE est la transition générale des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées. Ce changement s'est produit dans les deux secteurs, mais a été plus marqué dans le secteur privé. Il suscite des inquiétudes au sujet de la prévisibilité des revenus de retraite. L'abandon des régimes à prestations déterminées classiques a donné lieu à l'émergence de régimes hybrides en plus de la croissance des régimes strictement à cotisations déterminées. La recherche effectuée pour la Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite (COERR) indique que les deux tiers des participants à des RRE appartenant à la catégorie des régimes à prestations déterminées en Ontario participent en réalité à des régimes hybrides.

Les données de l'ESF donnent à penser que la baisse de la couverture des RRE et le passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées ne favorisent pas la création de formules compensatoires d'accumulation de richesse en vue de la retraite. Il s'agit d'une question très importante qui nécessite de plus amples recherches.

Quatre gouvernements provinciaux ont procédé à des enquêtes sur les problèmes des RRE ces dernières années : l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et une étude conjointe commandée par l'Alberta et la Colombie-Britannique. De plus, le gouvernement fédéral et le Québec ont entrepris des enquêtes un peu moins officielles.

L'examen minutieux auquel ont été soumis les RRE fait ressortir un certain nombre de problèmes : les préoccupations concernant les règles de capitalisation des régimes à prestations déterminées en raison de l'instabilité des cotisations, les différends juridiques non résolus sur l'utilisation appropriée de l'excédent des régimes à prestations déterminées, le manque de clarté concernant les responsabilités des promoteurs des régimes à cotisations déterminées, le manque de clarté concernant l'application des lois de nature réglementaire aux nouveaux régimes hybrides, le manque d'uniformité des lois

de nature réglementaire des différents territoires de compétence et la baisse de la couverture des RRE.

Les enquêtes provinciales ont abordé un large éventail de questions liées aux lois et aux processus de nature réglementaire et à la gouvernance des RRE. Les modifications proposées devraient faciliter la gestion des RRE, si ce n'est qu'en dissipant des incertitudes juridiques. À la suite des enquêtes, on a également formulé des propositions qui tiennent compte des préoccupations soulevées par Ambachtsheer concernant la portée limitée, le manque d'expertise en matière de gouvernance et de gestion des RRE et le manque d'harmonisation des intérêts des bénéficiaires avec ceux des administrateurs et des gestionnaires des régimes. Les rapports notent également la nécessité de modifier le droit fiscal et celui des faillites. Malgré les avantages potentiels des modifications proposées, les enquêtes ont reconnu le besoin de modifications plus substantielles afin de régler la question de la couverture.

Les rapports préparés pour l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse recommandent la création de régimes de retraite provinciaux. Les employés dont les revenus sont supérieurs à un seuil minimal et qui ne cotisent pas à un RRE participeraient à ces régimes à moins qu'ils n'en décident autrement. Les travailleurs autonomes y adhèreraient. La COERR a recommandé la création d'un office ontarien qui pourrait agir à titre de gestionnaire de placements et de régimes de retraite. Elle a également recommandé que les régimes importants soient autorisés à offrir des services de placement et autres aux petits régimes et aux particuliers et que l'Ontario étudie les propositions concernant l'élargissement du rôle du RPC.

Lacunes sur les plans des données, de la recherche et des systèmes d'information

L'étude de recherche a cerné des lacunes importantes sur les plans des données, de la recherche et des systèmes d'information. Voir la section 7.

Conclusions

Les revenus des personnes âgées se sont grandement améliorés dans la dernière partie du XX^e siècle et il y a des raisons de croire que des proportions importantes des futures personnes âgées seront bien servies par les régimes actuels. Il y a toutefois un certain nombre de questions en suspens.

En ce qui concerne les premier et deuxième piliers, une importante question demeure, à savoir comment les prestations de la SV et du SRG seront rajustées à l'avenir si la croissance du salaire réel reprend sous l'effet des changements démographiques. Si les prestations sont toujours indexées au coût de la vie sans autre rajustement, ces programmes seront moins utiles pour prévenir la pauvreté et maintenir les niveaux de vie antérieurs à la retraite.

Le volet RRE du troisième pilier fait face à de graves défis. Les enquêtes provinciales ont proposé des recommandations qui devraient faciliter le fonctionnement des RRE. Cependant, la grande question est de savoir si l'on doit faire quelque chose à l'extérieur du cadre purement volontaire pour régler le problème de couverture. Le présent rapport a cerné les questions qui doivent être abordées durant l'examen de ce problème :

- Quelle est la fourchette de revenu à laquelle pourrait s'appliquer une nouvelle initiative?
- Quels groupes d'âge participeraient à une nouvelle initiative?
- Quel rapport devrait exister entre toute nouvelle initiative et les RRE existants?
- Quel est le juste équilibre entre la participation volontaire et la participation obligatoire à une nouvelle initiative et est-il le même pour les employés et les travailleurs autonomes?
- Quelle est la bonne combinaison d'institutions publiques et privées dans le cadre d'une nouvelle initiative?
- Quel est le rôle approprié du gouvernement fédéral et des provinces?

Le statu quo est une option. Il s'agit toutefois d'une option qui pourrait imposer à une minorité importante de gens ayant des revenus moyens et élevés une baisse de niveau de vie à la retraite et forcer de nombreuses personnes à compter sur des régimes sous-optimaux de retraite et d'épargne-retraite.

Section 1 : Introduction

Le présent document a été préparé pour le ministère des Finances de la Province de l'Ontario. L'objectif général du présent rapport consiste à « [...] évaluer la capacité du système de revenu de retraite du Canada à fournir des revenus de retraite à l'avenir [...] ».

Le ministère a également précisé ceci :

« [...] les revenus de retraite devraient être comparés aux indices de pauvreté et aux revenus antérieurs à la retraite en effectuant les rajustements voulus. L'étude devrait, dans la mesure du possible, évaluer ces questions à large portée en fonction des particuliers et des familles en utilisant les sources de données existantes qui sont accessibles au public. »
[traduction]

La question que soulève le ministère revêt une grande importance. Au cours des 20 prochaines années, la portion de la population âgée de plus de 65 ans doublera presque, passant de 13,4 pour cent en 2007 à 23,2 pour cent en 2030, et continuera d'augmenter pour atteindre 26,3 pour cent en 2075 (BAC, 2008). Par conséquent, le fait de réussir (ou d'échouer) à offrir des revenus suffisants à la population âgée, qui est en grande partie retraitée, aura une incidence croissante sur le bien-être économique et social de la population en général. Il est tout aussi évident que, pour que la population âgée¹ puisse profiter de revenus suffisants, elle réclamera une portion accrue du revenu national. Ce sont les deux côtés d'une médaille qu'il faudra concilier.

La question que soulève le ministère comporte en outre des facettes qui s'étendent dans de nombreuses directions. Le système de revenu de retraite (SRR) au Canada est en constante évolution et la participation à ses divers éléments évolue constamment elle aussi. Les degrés variables de participation signalent non seulement des changements au chapitre du goût, mais également à l'égard de variables comme les niveaux de revenu, la composition sectorielle du marché de l'emploi, les taux de syndicalisation, les variations de la participation des femmes à la population active et ainsi de suite. En outre, les résultats produits par le SRR varieront en fonction de facteurs économiques et financiers, comme les taux d'inflation et de croissance réelle des salaires ainsi que les taux de rendement des éléments d'actif financiers.

Le ministère a demandé à l'auteur de préparer le présent rapport dans un délai qui l'empêchait d'entreprendre des recherches originales sur les aspects de la question. Heureusement, une grande quantité de documents, d'analyses et de données pertinents a déjà été publiée et l'auteur s'en est servi abondamment. Néanmoins, certaines dimensions de la question générale méritent davantage d'attention qu'elles n'en reçoivent dans le rapport. Tel qu'il est indiqué à la section 7, une grande partie des points abordés dans le présent rapport nécessite une évaluation qui tient compte de la situation particulière des

¹ À moins d'indications contraires selon le contexte, les termes personnes âgées, aînés et retraités seront utilisés de manière interchangeable pour désigner les personnes ayant 65 ans et plus et (ou) les familles économiques dont le membre le plus âgé a 65 ans ou plus.

femmes et des immigrants. Le rapport présente de nouvelles données sur les revenus des personnes faisant actuellement partie de la population âgée.

Il convient de mentionner dès le début deux choses au sujet de la façon dont le présent rapport a été préparé.

Au cours de la préparation du rapport, il est devenu évident que les analyses et les données existantes présentaient des lacunes. En fait, l'auteur du rapport les observe depuis un certain nombre d'années. (Voir Baldwin, 2007 et 2008.) Malgré ces limites, les points ayant besoin d'être abordés l'ont été, même lorsque les données et les analyses existantes étaient incomplètes. La pertinence l'a emporté sur la fiabilité dans la préparation du présent rapport. Ensuite, le sujet du présent rapport, comme les régimes de retraite considérés comme des institutions, met l'accent sur l'avenir, qui est de nature incertaine. Ce domaine ne permet pas de donner des réponses arrêtées et fermes aux questions (bien que nombre d'entre elles soient avancées). Les réponses à toutes les principales questions abordées dans le présent rapport doivent être traitées avec prudence, sans égard à la source. La réalité de l'incertitude a également certaines répercussions sur les outils analytiques les mieux adaptés à l'analyse des perspectives de revenus de retraite, qui sont répertoriés à la section 7 et dans les conclusions de la section 8.

Le rapport se présente comme suit.

La **Section 2** offre un aperçu du SRR canadien. Les éléments de ce système sont décrits brièvement, tout comme la façon dont ils se combinent pour répondre aux objectifs en matière de revenu de retraite.

La **section 3** examine le SRR canadien en faisant un comparatif international. Les comparateurs sont fournis par les 30 démocraties à revenus élevés qui sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les rôles que jouent différents éléments du SSR sont comparés à ceux observés dans d'autres pays.

La **section 4** est en grande partie conceptuelle et aborde les critères utilisés pour juger le SRR. Elle relève certaines des difficultés inhérentes à l'opérationnalisation des principaux concepts.

La **section 5** décrit la situation actuelle du revenu chez les personnes âgées, de même que les tendances en cette matière. Elle décrit les montants et les sources de revenu, l'évolution de la pauvreté chez les personnes âgées ainsi que les taux de remplacement et de quasi-remplacement. Tout le chapitre, à l'exception de la partie traitant des taux de remplacement, s'appuie sur les données recueillies pour le rapport.

La **section 6** se tourne vers l'avenir afin de répondre aux principales questions que le rapport devait aborder. Elle commence par un examen des diverses tentatives de quantifier les perspectives de revenu de retraite futur des Canadiens et souligne en outre l'évaluation subjective que font les quasi-retraités canadiens de leurs perspectives de

revenu de retraite. La section 6 aborde ensuite les changements que subissent les régimes de retraite d'employeur (RRE) au Canada et certaines propositions qui ont été faites dans le but de surmonter certaines de leurs limites et certains de leurs problèmes actuels. La section 6 comprend également une brève analyse des enjeux liés aux régimes de retraite publics du Canada.

La **section 7** fait le point sur certaines des limites que comportent les données, la recherche et les systèmes d'information relatifs aux revenus des personnes âgées et aux futures perspectives de revenu de retraite.

Des conclusions sont tirées à la **section 8** et la bibliographie est répertoriée à la **section 9**.

Section 2 : La structure du système de revenu de retraite du Canada

2.1 Introduction

Afin de décrire la structure du SRR canadien d'une façon compatible avec le contexte comparatif présenté à la prochaine section du rapport, nous l'expliquerons en fonction de la structure à trois piliers qu'utilise l'OCDE. (Voir, par exemple, OCDE 2009.) Dans la classification de l'OCDE :

- Le premier pilier se compose des programmes financés à même les recettes fiscales générales et offerts aux personnes âgées exclusivement en fonction de leur âge et de leurs années de résidence ou de citoyenneté, ou de ces critères et d'une évaluation de leurs revenus ou de leurs ressources.
- Le deuxième pilier se compose des programmes obligatoires conçus pour remplacer les revenus antérieurs à la retraite. Ces programmes sont soit à prestations déterminées (PD), soit à cotisations déterminées (CD).
- Le troisième pilier se compose des régimes de revenu de retraite administrés par le secteur privé, y compris ceux qui sont instaurés « de plein gré »² par les employeurs pour leurs employés (RRE) et les comptes d'épargne-retraite individuels bénéficiant d'aide fiscale.

Cette typologie créée par l'OCDE est utile et très répandue. Cependant, il importe de souligner plusieurs précisions à ce sujet. Premièrement, elle omet certaines sources de revenu des personnes âgées, car elles ne sont pas expressément conçues pour procurer un revenu de retraite. Les revenus de placement et les gains tirés d'un emploi et d'un travail autonome constituent les exemples les plus évidents. Deuxièmement, les revenus de retraite administrés par le secteur public ne sont pas la seule source d'aide publique aux personnes âgées. Il se peut qu'elles bénéficient d'autres mesures de soutien comme des subventions à l'achat de médicaments et au logement. Les régimes de revenu de retraite administrés par le secteur privé bénéficient également de l'appui des pouvoirs publics sous forme d'une aide fiscale et de la réglementation. Enfin, il convient de noter que la typologie ne fait aucune distinction entre les piliers d'après la méthode de financement.

Les régimes de retraite peuvent être financés selon deux méthodes classiques : le financement par répartition ou la capitalisation intégrale anticipée. Dans le cadre d'un régime financé par répartition, les cotisations sont perçues à un taux suffisant pour verser les prestations exigibles durant la période en cours. Aucun fonds de réserve n'est accumulé, les fonds de retraite ne sont pas placés et les revenus de placement ne jouent aucun rôle direct dans le financement du régime. Le taux des cotisations versées en vertu d'un régime par répartition tient compte de deux ratios : celui des retraités par rapport aux cotisants et celui des prestations de retraite par rapport aux gains cotisables.

² Les RRE sont facultatifs en ce sens où les employeurs ne sont pas tenus par la loi de les offrir. Toutefois, en raison des pressions exercées dans le cadre des négociations syndicales et de la concurrence du côté « demande » sur le marché du travail, il arrive que les employeurs n'aient pas d'autre choix que d'offrir ces régimes dans le cadre de leur système de rémunération.

Dans le cas d'un régime à capitalisation intégrale anticipée, les cotisations versées au cours d'une année donnée sont prélevées de façon à correspondre à la valeur actuelle des prestations futures acquises au cours de l'année. En règle générale, l'actif qui s'accumule dans la caisse de retraite doit correspondre au montant intégral de l'obligation financière du régime envers ses participants. Dans les cas où l'actif est insuffisant par rapport aux obligations du régime (passif), des versements exceptionnels au régime de retraite en plus de ceux qui servent à couvrir les nouvelles prestations acquises sont normalement nécessaires. Inversement, si l'actif est supérieur au passif, une réduction des cotisations peut être autorisée ou s'avérer nécessaire. Les taux de cotisation des régimes à capitalisation intégrale dépendent du ratio de la période de retraite par rapport à la période pendant laquelle les cotisations sont versées et, présumant qu'il s'agit de prestations liées aux salaires, de la relation entre le rendement des placements de retraite et la croissance des salaires³.

Les régimes qui composent le premier pilier sont presque invariablement financés exclusivement par répartition et, jusqu'à tout récemment, on aurait pu en dire autant des régimes constituant le deuxième pilier dans les pays de l'OCDE. Cependant, l'assiette fiscale utilisée pour soutenir les régimes des premier et deuxième piliers diffère habituellement, même lorsque les deux types de régimes sont financés par la méthode de répartition. Les régimes du premier pilier reposent normalement sur l'assiette fiscale complète du gouvernement, ce qui signifie que, dans une certaine mesure, le revenu tiré du capital et les revenus des personnes âgées font partie de l'assiette fiscale. Les régimes du deuxième pilier prélèvent habituellement les cotisations exclusivement en fonction du revenu du travail et, en ce cas, jusqu'à un niveau maximal. Depuis quelques années, un certain nombre de pays de l'OCDE a commencé à mettre en place ou à accroître la capitalisation anticipée des régimes du deuxième pilier, et le Canada en constitue un bon exemple. D'autres membres de l'OCDE, et particulièrement les nouveaux, capitalisent entièrement leurs régimes du deuxième pilier par anticipation après avoir rendu obligatoires les régimes à cotisations déterminées.

Les régimes du troisième pilier sont presque invariablement à capitalisation intégrale anticipée. C'est le cas des véritables régimes à cotisations déterminées et, hormis quelques exceptions remarquables, des régimes à prestations déterminées.

Les dispositions adoptées au Canada seront décrites dans ce contexte.

³ On présume habituellement que le rendement des placements sera supérieur à la croissance des salaires et que, par conséquent, les taux des cotisations des régimes à capitalisation anticipée seront inférieurs à celles des régimes financés par répartition. Bien que cette supposition soit vraisemblablement valable dans la plupart des situations, elle ne le sera pas dans toutes. En outre, les cotisations des régimes à capitalisation intégrale sont susceptibles de varier davantage et, même si les taux de cotisation sont inférieurs, la portion du revenu national que réclament les retraités ne change pas d'une méthode de financement à l'autre. La portion du revenu national qui revient aux retraités est déterminée entièrement d'après les prestations prévues en vertu du régime de retraite. Les cotisations des régimes à capitalisation anticipée peuvent être moins élevées grâce à la capacité de ces régimes de déclarer un revenu de biens du fait qu'ils possèdent des éléments d'actif, en plus des cotisations liées aux salaires.

2.2 Premier pilier : la SV, le SRG, l'Allocation et les suppléments provinciaux

Au Canada, le premier pilier se compose majoritairement de deux grands programmes financés et administrés par le gouvernement canadien – à savoir, la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG), qui fait officiellement partie du programme de la SV au sens juridique. Il comprend également un supplément plus modeste subordonné au revenu (l'Allocation) ainsi que des suppléments provinciaux au SRG dans la plupart des provinces et territoires du Canada.

Le programme de SV a été créé en 1952 sous forme de prestations mensuelles uniformes versées à tous les Canadiens répondant aux exigences en matière d'âge et de résidence. À l'origine, l'âge d'admissibilité était de 70 ans, mais il a été graduellement abaissé à 65 ans par tranches de un an de 1966 à 1970. Sur le plan de la résidence, il fallait avoir résidé dix ans au Canada entre les âges de 18 et 65 ans afin d'être admissible à la SV. Depuis 1973, le montant de la prestation mensuelle a été indexé en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation (IPC), les prix étant rajustés chaque trimestre.

Les exigences de résidence liées à la SV ont été modifiées en 1977 de sorte que dix ans de résidence ouvraient droit à 10/40 ou le quart d'une prestation complète. Chaque année supplémentaire de résidence donnait droit à 1/40 de plus. Il fallait 40 ans de résidence pour obtenir une prestation complète. Au moment de la modification des exigences de résidence, on espérait que le Canada signe des accords de sécurité sociale avec les pays sources d'immigration afin que les adultes immigrant au Canada puissent recevoir des versements partiels de sécurité sociale. En outre, les immigrants provenant de pays avec lesquels le Canada avait conclu des accords de sécurité sociale seraient autorisés à additionner les années de résidence au Canada et celles passées dans leur pays d'origine afin de satisfaire aux conditions d'admissibilité.

En 1989, le taux uniforme universel du programme de SV a été aboli. En ce qui concerne les bénéficiaires de SV touchant des revenus supérieurs à un certain seuil, une surtaxe de 15 pour cent a été imposée sur les revenus excédant le seuil jusqu'à ce que le montant intégral de la prestation de SV soit imposé. Le seuil de revenu auquel la taxe s'appliquait était initialement de 50 000 \$. Pour l'année d'imposition 2008, il s'établissait à plus ou moins 65 000 \$. Il est maintenant indexé en fonction des fluctuations de l'IPC. En 2008, la surtaxe s'appliquait aux revenus situés entre 65 000 \$ et 105 000 \$ et, de fait, aucune prestation de SV n'est versée aux personnes âgées touchant des revenus supérieurs à 105 000 \$.

Le SRG a été établi en 1966 en tant que supplément du programme de SV subordonné au revenu. Les prestations au titre du SRG sont versées aux bénéficiaires de la SV touchant de faibles revenus. Des prestations maximales au titre du SRG sont déterminées pour les personnes seules et les couples (la prestation maximale pour les couples équivaut à 1,6 fois la prestation maximale versée aux personnes seules, ce qui sous-entend que la cohabitation permet de réaliser des économies d'échelle). La prestation maximale est versée aux personnes seules et aux couples qui ne touchent aucun revenu hormis la SV et elle est minorée de un dollar pour chaque tranche de deux dollars de revenu provenant de

sources autres que la SV. Les prestations maximales au titre du SRG sont indexées en fonction de l'inflation à l'instar de la SV.

Le SRG est entré en vigueur au même moment que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) et n'était pas très élevé. Le montant maximal accordé aux personnes seules était de 30 \$ par mois comparativement à une prestation de SV de 75 \$ par mois et, à l'origine, il n'y avait aucune différence entre le SRG maximal pour les personnes seules et les couples. L'instauration du SRG reposait en partie sur l'idée que les personnes âgées de l'époque devraient recevoir une certaine indemnité, car elles ne pouvaient pas cotiser aux RPC/RRQ récemment mis sur pied. Toutefois, au fil du temps, les prestations au titre du SRG ont eu tendance à augmenter par rapport à d'autres programmes publics destinés aux personnes âgées. Pour justifier cet écart, on a invoqué le fait que les ressources financières limitées des gouvernements devraient cibler les personnes qui en avaient le plus besoin. Ainsi, il n'y a eu aucune augmentation discrétionnaire des prestations de SV autres que celles attribuables à la hausse de l'IPC depuis que l'indexation est entrée en vigueur en 1973. Les prestations au titre du SRG ont augmenté un certain nombre de fois. Par conséquent, à la fin de 2008, les prestations maximales au titre du SRG pour les personnes seules âgées se chiffraient à 653 \$ par mois comparativement à des prestations de SV de 517 \$ par mois.

L'Allocation au conjoint (AC) est entrée en vigueur en 1975. Elle était conçue de manière que le revenu minimal garanti aux couples par l'intermédiaire de la SV et du SRG devienne accessible à ceux dont l'un des conjoints était admissible à la SV et l'autre était âgé de 60 à 64 ans. En 1979, l'AC a été modifiée de sorte qu'un conjoint survivant âgé de moins de 65 ans dans un couple recevant une prestation au titre de l'AC puisse continuer de recevoir cette prestation en cas de décès du conjoint qui était admissible à la SV. Depuis 1985, l'AC peut être versée à l'ensemble des veuves et des veufs âgés de 60 à 64 ans. L'Allocation au conjoint a été renommée l'Allocation en 2000. En 2007, environ 94 000 personnes en bénéficiaient comparativement à quelque 4,4 millions de bénéficiaires de la SV.

En outre, la plupart des provinces et territoires offrent des suppléments à la SV et au SRG en fonction du revenu. Le fait d'être bénéficiaire du SRG ouvre habituellement droit à ces suppléments. Dans certains cas, les montants provinciaux peuvent être très importants. En Alberta, par exemple, ils se chiffraient à plus de 2 800 \$ par année pour une personne seule et à 4 200 \$ pour un couple en 2003. À Terre-Neuve-et-Labrador, les montants sont beaucoup moins élevés, s'établissant à 350 \$ et 700 \$ par année pour les personnes seules et les couples, respectivement, toujours en 2003. Le Québec et l'île du Prince-Édouard n'offrent pas de suppléments (Cohen et FitzGerald, 2004).

Les provinces peuvent également compléter les suppléments par d'autres mesures de soutien offertes par l'intermédiaire du système fiscal. Par exemple, le supplément accordé par l'Ontario, appelé RRAG, verse une prestation maximale de presque exactement 1 000 \$ par année aux personnes seules et 2 000 \$ par année aux couples. En outre, les personnes âgées propriétaires peuvent être admissibles à une subvention pour l'impôt

foncier qui offre un avantage fiscal pouvant atteindre 1 300 \$ par année lorsqu'il est combiné aux crédits d'impôt foncier et de taxe sur les ventes.

Tous les programmes du premier pilier décrit ci-dessus sont financés à même les recettes fiscales générales des gouvernements fédéral et provinciaux et les dépenses engagées en vertu de ces programmes sont comprises dans les budgets gouvernementaux pertinents⁴.

2.3 Deuxième pilier : le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec

Depuis 1966, époque de la création du RPC/RRQ, tous les Canadiens employés et travailleurs autonomes doivent cotiser au RPC/RRQ en fonction des revenus se situant entre une exemption de base de l'année (EBA) et le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP). En gros, le MGAP suit les salaires et traitements moyens. Les prestations de retraite au titre du RPC/RRQ équivalent à 25 pour cent des gains cotisables à vie. Pour les besoins du calcul des prestations, les gains cotisables de chaque année (c.-à-d. les gains à hauteur du MGAP) sont majorés afin de tenir compte de la croissance du MGAP au cours de la période qui sépare les années où les cotisations ont été versées et le MGAP au moment de la retraite. La moyenne des gains rajustés est établie sur l'ensemble de la période allant de l'âge de 18 ans à la date de la retraite, en excluant du calcul les périodes limitées durant lesquelles les gains rajustés sont inférieurs à la moyenne. Une fois que les prestations de retraite au titre du RPC/RRQ commencent à être versées, elles sont indexées annuellement en fonction des hausses de l'IPC. Les prestations de retraite calculées selon la formule de base des régimes sont payables à l'âge de 65 ans. Les prestations de retraite peuvent commencer à être versées entre 60 et 65 ans, mais elles sont minorées par rapport au montant qui serait versé d'après la formule; leur versement peut également commencer entre 65 et 70 ans, mais elles sont majorées au-delà de ce qui serait versé d'après la formule⁵.

Le RPC/RRQ prévoit également des prestations de survivant et d'invalidité en plus des prestations de retraite. Dans le cas du décès d'un cotisant qui reçoit une prestation de retraite, la prestation de survivant est fondée sur la prestation de retraite. Dans le cas où un cotisant décède ou devient handicapé avant de recevoir des prestations de retraite, les prestations de survivant et d'invalidité sont un peu plus compliquées, mais elles sont fondées en grande partie sur les prestations de retraite qui auraient été versées si le cotisant avait atteint l'âge de 65 ans à la date du décès ou de l'invalidité.

Depuis qu'il existe, le RPC/RRQ fonctionne selon une méthode de financement par répartition modifiée. À la fin des années 1990, un certain nombre de modifications a été apporté aux régimes, en ce qui concerne tout particulièrement les dispositions financières. La taille ciblée des fonds de réserve a été portée de deux à cinq ans de dépenses (environ 25 pour cent du passif) et le fonds du RPC devait être investi dans des titres facilement

⁴ Avant 1972, le programme de la SV était financé par une taxe désignée et on maintenait un compte théorique pour la SV dans le but d'assurer le suivi des recettes et des dépenses du programme.

⁵ Au moment de la rédaction du présent rapport (août 2009), le gouvernement du Canada et les provinces se sont entendus sur trois modifications mineures à apporter au RPC. Celles-ci sont décrites à la section 6.4.

négociables, comme cela avait toujours été le cas pour le RRQ. Les placements du nouveau fonds du RPC devaient être gérés par un organisme indépendant, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC).

L'un des objectifs importants des réformes des années 1990 consistait à stabiliser les cotisations combinées des employeurs et des employés sous la barre des dix pour cent des gains cotisables. Selon les nouvelles règles adoptées à la fin des années 1990, si un futur rapport actuariel triennal établit les cotisations nécessaires à plus de dix pour cent et que les ministres des Finances fédéral et provinciaux ne peuvent s'entendre sur un nouveau taux supérieur à dix pour cent, l'indexation des prestations sera réduite afin que le taux de cotisation puisse demeurer en deçà de dix pour cent. Par conséquent, le RPC/RRQ a cessé d'être purement un régime à prestations déterminées. Par ailleurs, les nouvelles règles exigent que toute augmentation des prestations soit entièrement capitalisée⁶.

Le RPC est administré par divers ministères du gouvernement du Canada. Cependant, les modifications apportées aux prestations et aux cotisations nécessitent la conclusion d'un accord entre le gouvernement du Canada et les deux tiers des provinces abritant les deux tiers de la population canadienne. Pour les besoins de la modification de cette formule, le Québec est une province comme les autres même s'il gère son propre RRQ. Il convient également de noter que les recettes et les dépenses du RPC ne font pas partie des postes budgétaires du gouvernement du Canada.

2.4 Troisième pilier : RRE et régimes individuels d'épargne-retraite

Même si certains régimes de retraite formant le troisième pilier existaient déjà à la fin du XIX^e siècle, ils se sont répandus au cours des 20 années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Une étude réalisée par le Centre de relations industrielles (CRI) de l'Université Queen's en 1938 n'a pu recenser que 615 RRE au Canada (CRI, 1938). D'après une enquête menée en 1965 par le prédécesseur de Statistique Canada, le Bureau fédéral de la statistique (BFS), il existait 13 600 régimes comptant 2 346 000 participants (BFS, 1967). Les données tirées de la base de données sur les régimes de pensions au Canada (BDRPC) de Statistique Canada portent à croire qu'en 2008, il y avait au moins 19 185 RRE au Canada, pour un total de 5 908 633 participants actifs. Le nombre absolu de participants aux RRE, qui continue de s'accroître, est impressionnant. Toutefois, comparativement à la taille de la population salariée, la participation aux RRE diminue depuis la fin des années 1970, passant de 46,1 pour cent des travailleurs rémunérés en 1977 à 38,3 pour cent en 2007.

Le troisième pilier est de nature très diversifiée. La BDRPC classait 11 539 RRE dans la catégorie des régimes à prestations déterminées en 2008, et ces régimes comptent

⁶ Les modifications apportées dans les années 1990 comprenaient également des réductions des prestations, principalement des prestations de survivant et d'invalidité, qui visaient à réduire les dépenses du RPC de 10 à 15 % en 2030. En outre, l'EBA a été figée en dollars absolus, ce qui a eu pour effet d'accroître l'assiette des gains cotisables du régime et de limiter la nature redistributive du RPC/RRQ. Le taux de cotisation par répartition du RPC est désormais estimé à 11,02 en 2030 (BAC, 2007) comparativement à 14,2 % en 1995, d'après le BAC.

4 538 192 participants. La même source considère 7 165 RRE comme des régimes à cotisations déterminées qui comptent 935 236 participants⁷. Bien que ces données portent à croire que les régimes à prestations déterminées sont plus nombreux, le nombre de participants à ce type de régimes diminue régulièrement depuis quelques années, comme l'explique plus loin la section 6.2.

L'évolution de la participation aux régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées est importante. Cet enjeu sera de nouveau abordé à la section 6.2. Toutefois, le degré de diversité de la conception des régimes au Canada est sous-estimé. L'univers des régimes à prestations déterminées a toujours inclus divers types de régimes de base et un nombre croissant de nouveaux régimes combine des éléments des régimes classiques à prestations déterminées ou à cotisations déterminées.

Dans la majeure partie du secteur public ainsi que certains domaines du secteur privé (p. ex, la finance, les transports, les télécommunications et les services publics), il est fréquent de constater que les régimes à prestations déterminées procurent des prestations de retraite en fonction du salaire de fin de carrière ou du salaire maximal moyen. Dans des segments syndiqués du secteur privé – tout particulièrement l'exploitation minière et la fabrication – les régimes à prestations déterminées prévoient couramment des prestations forfaitaires qui offrent un montant fixe par mois et par année de service. Jusqu'au milieu des années 1980, l'un des modèles très répandus de régime à prestations déterminées était le régime de retraite salaires de carrière, en vertu duquel les prestations étaient fondées sur un pourcentage des revenus de chaque année au long d'une carrière professionnelle. Ces régimes ont été généralement abandonnés dans le contexte inflationniste élevé des années 1970 et 1980 et ceux qui existent encore tendent à être minoritaires et de plus petite envergure.

Dans leur forme classique, les régimes à prestations déterminées offrent une certitude complète en ce qui concerne les prestations promises et une incertitude complète quant aux cotisations exigées, et les promoteurs de ces régimes acceptent l'incertitude liée au taux des cotisations⁸. À l'autre extrême, les régimes classiques à cotisations déterminées offrent une certitude complète en ce qui a trait au taux des cotisations et une incertitude complète relativement aux prestations, et les participants aux régimes acceptent l'incertitude liée aux prestations⁹.

⁷ Tel qu'il est indiqué ci-dessous, l'émergence de régimes hybrides qui comprennent des éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées fait en sorte que cette classification laisse quelque peu à désirer.

⁸ Les régimes à prestations déterminées qui ne prévoient aucune disposition relative aux rajustements après retraite peuvent définir le niveau de vie dont jouiront les retraités au moment de prendre leur retraite, mais offrent peu d'indications de ce que sera le niveau de vie d'un retraité pendant la durée de sa retraite. Par ailleurs, il y a beaucoup d'incertitude à propos de la question de savoir si le fardeau économique des cotisations exceptionnelles que versent les employeurs aux régimes à prestations déterminées dans le but de compenser les déficits est transféré aux participants. Voir Pesando, 2008.

⁹ Il existe de nombreuses façons de conceptualiser la différence entre les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées. En prévision de ce qui vient plus loin dans le présent rapport, il convient d'ajouter la distinction suivante : les régimes classiques à cotisations déterminées établissent un taux fixe

Dans les secteurs public et parapublic provinciaux, les régimes de retraite ont commencé à délaisser la structure classique des prestations déterminées depuis 20 ans, emboîtant le pas au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO). Des modèles de régimes à gouvernance paritaire prévoyant le partage des risques financiers liés aux cotisations ont fait leur apparition. Tout récemment, l'acceptation des risques financiers par les participants aux régimes s'est étendue à l'indexation des prestations, qui est maintenant offerte en totalité ou en partie en fonction du rendement financier du régime. En revanche, depuis nombre d'années, le secteur universitaire fournit des exemples de régimes qui, fondamentalement, sont à cotisations déterminées, mais qui comprennent des garanties au chapitre des prestations. Bien que le droit fiscal interdise actuellement leur mise en place au Canada, les régimes à solde de caisse qui combinent des taux de cotisation connus et des taux minimaux de rendement garantis sont très fréquents aux États-Unis, tout particulièrement dans le secteur privé.

Les régimes de retraite interentreprises (RRI) instaurés par les syndicats constituent un exemple de longue date de régimes qui comprennent des éléments des régimes classiques à prestations ou cotisations déterminées. Ces régimes établissent les taux de cotisation à un régime commun à un certain nombre d'employeurs différents et sont régis par des conseils d'administration composés de représentants des syndicats ou de personnes désignées par les syndicats et les employeurs. Sur les conseils d'un actuaire, le conseil d'administration établit un taux de prestations comme dans le cas d'un régime à prestations déterminées et les prestations sont versées selon cette formule, tant que les circonstances financières le permettent. Les prestations sont habituellement exprimées sous la forme d'un montant forfaitaire. Cependant, afin de composer avec la certitude relative aux cotisations des employeurs exigées par ces régimes, les lois à caractère réglementaire de l'ensemble des provinces et territoires du Canada autorisent les administrateurs à réduire les prestations acquises afin d'équilibrer l'actif et le passif des régimes. Les promoteurs de régimes à prestations déterminées à employeur unique ne sont pas autorisés à réduire les prestations acquises sauf en cas de faillite de l'employeur promoteur du régime.

Compte tenu de l'émergence de nouveaux types de régimes combinant des éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées, il est moins utile de considérer la détermination des prestations et des cotisations comme un choix bimodal que de la considérer comme faisant partie d'un éventail de choix, à une extrémité duquel

d'épargne antérieure à la retraite et les prestations ainsi que le taux de remplacement sont inconnus; les régimes à prestations déterminées établissent des prestations et (ou) un taux de remplacement connus et rajustent constamment le taux d'épargne antérieure à la retraite (en fonction des rapports d'évaluation actuarielle) afin d'atteindre l'objectif. Les règles et la méthode de financement des régimes à prestations déterminées permettent habituellement de mettre en commun les répercussions des risques financiers et de les répartir au sein des cohortes, en respectant des limites officieuses et officielles. Dans le cas des régimes à cotisations déterminées, les risques financiers ont une plus forte tendance à ne toucher que les personnes proches de la retraite, soit avant, soit après. Les personnes nouvellement retraités ne sont pas touchées si elles ont choisi de convertir l'actif accumulé en revenu de retraite au moyen de rentes plutôt que de retraits autogérés.

se trouvent les régimes à prestations déterminées et la certitude des prestations et, à l'autre extrémité, les régimes à cotisations déterminées et la certitude des cotisations.

La diversité dans le secteur des RRE ne se limite pas aux caractéristiques de base susmentionnées. Il existe également de grandes différences entre les régimes à prestations déterminées en ce qui a trait aux avantages complémentaires qu'ils offrent, les options de retraite anticipée étant l'un des plus importants. Par ailleurs, la taille des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées varie elle aussi. En règle générale, les régimes à cotisations déterminées ont tendance à se trouver dans les lieux de travail et les établissements plus petits, ce qui transparaît dans le fait qu'ils représentent une portion beaucoup plus grande de l'univers des régimes que de celui des participants aux régimes. Cependant, alors qu'on aurait librement affirmé par le passé que les régimes à cotisations déterminées se trouvaient uniquement dans des milieux où un petit employeur n'était pas en mesure d'assumer les risques et les coûts liés à un régime à prestations déterminées, on ne pourrait pas faire une telle affirmation de nos jours.

En revanche, il est frappant de constater que, bien que les régimes à cotisations déterminées tendent à être associés à des entreprises et des milieux de travail plus petits et bien que l'on fasse fortement valoir l'importance positive de l'échelle sur le plan du fonctionnement de tous les types de régime, un grand nombre de petits régimes à prestations déterminées sont réservés exclusivement aux cadres. Les données tirées de la BDRPC pour 2004 recensent 3 081 de ces régimes (43,9 pour cent de l'ensemble des régimes à prestations déterminées au Canada) qui représentent 0,9 pour cent de la participation à des régimes à prestations déterminées et qui comptent en moyenne 14 participants. Enfin, il convient de noter que, bien que la plupart des RRE au Canada assurent maintenant leurs propres prestations, cela n'a pas toujours été le cas. Jusqu'au début des années 1980, il arrivait fréquemment que les régimes de retraite plus petits en particulier soient intégralement assurés. Toutefois, de 1984 à 1986, le pourcentage de RRE assurés a diminué, passant de 45 à 13 pour cent. Les produits intégralement assurés transfèrent le risque financier liés au versement des prestations de retraite au secteur des assurances.

La participation aux RRE n'a jamais été répartie aléatoirement entre les membres de la population active rémunérée et, à vrai dire, il serait quelque peu étrange qu'elle soit répartie de cette façon, puisque les régimes administrés par le secteur public répondent davantage aux besoins de revenu de retraite des personnes qui touchent de petits revenus que de celles qui touchent de gros revenus. Cependant, d'autres caractéristiques socio-économiques entrent également en jeu. L'une des enquêtes les plus rigoureuses sur les caractéristiques socio-économiques des participants aux RRE a été menée il y a à peu près dix ans par Lipsett et Reesor, deux analystes de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC). Citant une étude antérieure réalisée par l'auteur du présent rapport :

[...] certaines [...] caractéristiques d'emploi se révèlent être de solides variables explicatives [pour la participation aux RRE] tant à l'analyse bidimensionnelle que multidimensionnelle. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la taille

des entreprises et leur statut syndical. Il y avait également des liens clairs en ce qui a trait à la situation d'emploi à temps plein et permanent, à l'ancienneté, au secteur et à la profession. Les secteurs à participation élevée comprennent l'administration publique, les services communautaires, ainsi que la finance, les assurances et l'immobilier. On observe de faibles taux de participation dans les secteurs de l'agriculture, des services commerciaux et personnels, de la vente en gros et au détail et de la construction. Vu les déplacements sectoriels de l'emploi et la croissance des emplois atypiques observés à l'époque, Lipsett et Reesor se font pessimistes à l'égard des futurs taux de participations aux RRA. Par ailleurs, compte tenu de l'écart très visible entre les taux de participation aux RRA dans les secteurs public et privé, il convient de noter que Lipsett et Reesor trouvent que cet écart s'explique en grande partie par les différences de taux de syndicalisation, de scolarité et de profession¹⁰. [traduction]

À l'instar d'autres analystes, Lipsett et Reesor remarquent aussi une relation positive entre la participation aux RRE et les niveaux de salaire ou de revenu. On constate fréquemment, toutefois, que la relation positive entre les revenus ou le salaire et la participation aux RRE ne s'étend pas aux niveaux les plus élevés de revenu ou de salaire, comme c'est le cas pour la participation aux REER. (Voir, par exemple, Horner, 2007.)

Le troisième pilier comprend également des comptes individuels d'épargne-retraite bénéficiant d'une aide fiscale sous forme de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). La Loi de l'impôt sur le revenu (LIR), qui renferme des dispositions à leur égard depuis 1957, prévoit des mesures de soutien comme des cotisations déductibles d'impôt sous réserve de certaines limites ainsi que la non-imposition du revenu de placement pendant que l'épargne s'accumule. Les prestations versées sont imposables. Les institutions financières offrent des régimes enregistrés aux particuliers. Comme l'a souligné Dilnot en 1996, l'exemption fiscale des cotisations à un régime de retraite et du revenu de placement et l'imposition des prestations sont caractéristiques des pays membres de l'OCDE.

Les REER n'étaient pas très utilisés avant les années 1970, époque où le plafond en dollars des cotisations déductibles d'impôt a été haussé. Avant que des réformes majeures soient apportées aux dispositions de la LIR concernant les régimes de retraite et les REER au début des années 1990, la marge fiscale accordée aux REER constituait une infime fraction de ce qui était consenti aux régimes de retraite à prestations déterminées et, dans une moindre mesure, aux régimes de retraite à cotisations déterminées. Les réformes fiscales du début des années 1990 ont essentiellement éliminé les écarts entre les divers régimes en ce qui a trait au soutien fiscal dont ils bénéficiaient. Vu la croissance du recours aux REER à la suite des réformes des années 1990, le nombre de cotisants aux REER a surpassé le nombre de participants aux RRE, malgré un ralentissement de l'utilisation des REER depuis le milieu des années 1990. Le recours aux

¹⁰ Lipsett et Reesor soulignent également l'importance de la taille des entreprises pour expliquer la participation aux RRE. Ce facteur est également pertinent pour justifier les écarts de participation aux RRE entre les secteurs public et privé.

REER est fortement associé au revenu, de même qu'à l'âge et à la participation aux RRE. Les réformes du début des années 1990 ont également établi une série de règles hautement intégrées pour les régimes de retraite à prestations déterminées et à cotisations déterminées et les REER; cela n'avait pas été le cas les années précédentes.

Depuis quelques années, il est devenu monnaie courante pour les employeurs de mettre sur pied des « REER collectifs » auxquels les employeurs peuvent choisir d'adhérer sans y être obligés. Les employeurs peuvent encourager leurs employés à y participer, par exemple, en offrant des cotisations de contrepartie jusqu'à une certaine limite. Les REER collectifs constituent habituellement une solution de rechange aux RRE officiels. Ils méritent qu'on y porte attention puisqu'ils masquent la différence entre les RRE et les régimes individuels d'épargne-retraite. En effet, Horner (2007) avance l'hypothèse selon laquelle les modifications apportées à la LIR dans les années 1990 ont pu entraîner le remplacement des RRE par des REER collectifs. Les REER collectifs fonctionnent en dehors du cadre réglementaire qui s'applique aux RRE et, comme les REER individuels, l'épargne accumulée peut être retirée du régime avant l'âge de la retraite, mais les sommes retirées seront assujetties à l'impôt sur le revenu, au même titre que s'il s'agissait d'un revenu.

L'utilisation des régimes constituant le troisième pilier est facultative pour les employeurs, les particuliers ou les deux¹¹. Cependant, les politiques publiques régissent largement cet univers. Les RRE sont réglementés dans l'ensemble des territoires de compétence du Canada, sauf un, et la réglementation tend à couvrir un ensemble de questions communes : les droits aux prestations des participants en ce qui concerne notamment l'admissibilité à la participation, l'acquisition des prestations et des prestations de survivant, la divulgation de renseignements aux participants et les droits connexes des participants au sein des structures de gouvernance, ainsi que les exigences relatives au financement des régimes de retraite à prestations déterminées. Depuis quelques années, il y a eu beaucoup de discussions sur la pertinence des règlements actuellement en vigueur au Canada et quatre gouvernements provinciaux (l'Alberta et la Colombie-Britannique ensemble, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse) ont récemment mis sur pied trois commissions d'enquête sur leur propre réglementation des régimes de retraite. Le gouvernement du Canada a tenu deux consultations publiques de la sorte au cours des dernières années et le Québec a mené des consultations auprès des parties intéressées sur les mêmes sujets. Les questions abordées par ces commissions d'enquête figurent à la section 6.3 du présent rapport.

La LIR joue également un rôle important dans l'aspect que prend le troisième pilier. Cette loi établit les plafonds de cotisation aux régimes à cotisations déterminées et aux REER ainsi que les prestations maximales des régimes à prestations déterminées, y compris les avantages complémentaires. La LIR limite également les cotisations des employeurs aux

¹¹ En 2008, 85 % des participants aux RRE faisaient partie de régimes auxquels l'adhésion est obligatoire : 90 % des participants aux régimes à prestations déterminées et 60 % des participants aux régimes à cotisations déterminées.

régimes à prestations déterminées, ce qui a restreint l'accumulation de réserves de prudence dans ces régimes¹².

Le fonctionnement du troisième pilier est également touché par les interprétations judiciaires du droit législatif, la common law sur les fiducies, les normes professionnelles en matière d'actuariat et de comptabilité, ainsi que les domaines connexes au droit législatif, comme le droit des faillites. Tout au long du présent rapport, les données sur les revenus des personnes âgées sont désignées par leur source et les termes « revenu de retraite » et « revenu du troisième pilier » sont utilisés de façon interchangeable. L'utilisation de ce vocabulaire témoigne du fait que, dans les données sur les sources de revenu, il est impossible de distinguer les revenus pouvant provenir des REER sous forme de FERR ou de rentes, de ceux qui peuvent découler des RRE. On ne peut affirmer si les revenus provenant des RRE sont issus de régimes à prestations déterminées ou à cotisations déterminées. Certaines sources de données désignent les revenus provenant de toutes ces sources sous le nom de revenu de retraite, mais il est préférable de l'appeler « revenu du troisième pilier ».

2.5 Combiner les régimes et les piliers

La SV et le SRG procurent ensemble un revenu minimal aux Canadiens âgés de plus de 65 ans et l'Allocation ramène ce seuil à 60 ans pour les personnes qui y sont admissibles. En 2007, le seuil de revenu des personnes seules âgées de plus de 65 ans se situait approximativement à 13 500 \$ par année et le revenu minimal pour les couples était de 21 825 \$. Ces montants sont inférieurs de 1 900 \$ et de 1 275 \$ à la mesure de faible revenu (MFR) pour les personnes seules et les couples. Grâce à l'existence de programmes provinciaux qui complètent les versements au titre du SRG, le revenu minimal garanti est un peu plus élevé pour la plupart des personnes âgées du Canada.

Le RPC/RRQ est expressément conçu pour remplacer le revenu antérieur à la retraite et il remplace 25 pour cent de celui-ci, à partir d'un revenu nul jusqu'à peu près le salaire moyen. Le programme de la SV contribue également à l'atteinte de cet objectif. Toutefois, puisque la SV verse un montant forfaitaire, sans égard au revenu antérieur à la retraite, elle remplace une plus grande portion d'un faible revenu que d'un revenu élevé. À l'heure actuelle, la SV remplace environ 14 pour cent d'un salaire moyen, 28 pour cent d'un salaire correspondant à la moitié de la moyenne et 7 pour cent d'un salaire correspondant au double de la moyenne. Bien que le SRG soit conçu de façon à procurer un revenu minimal, sa taille signifie que, si un Canadien âgé n'a aucune autre source de revenu que la SV et la prestation de retraite maximale au titre du RPC/RRQ payable à l'âge de 65 ans, cette personne sera admissible à un modeste versement au titre du SRG. Ainsi, la

¹² En 2008, le gouvernement du Canada a lancé le compte d'épargne libre d'impôt (CELI), dans lequel les cotisations après impôt peuvent accumuler des revenus de placement libres d'impôt et dont les retraits ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers. Les CELI n'ont pas été créés précisément pour produire des revenus de retraite, mais ils peuvent devenir des véhicules importants pour les personnes qui prévoient faire face à des taux marginaux d'imposition très élevés à leur retraite (p. ex., les gens qui prévoient bénéficier du SRG). Les CELI sont trop récents pour qu'on ait observé une tendance relative à leur utilisation.

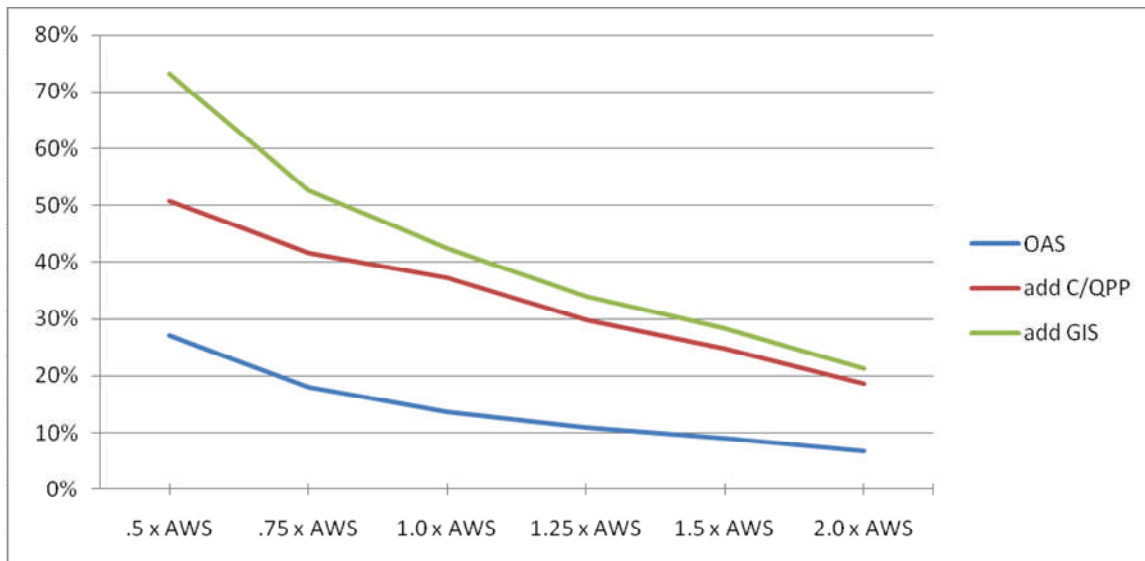
combinaison de la SV, du SRG et de la prestation de retraite maximale du RPC/RRQ remplace : 73 pour cent d'un salaire correspondant à la moitié de la moyenne, 42 pour cent d'un salaire moyen et 21 pour cent d'un salaire correspondant au double de la moyenne. Les Canadiens touchant des salaires plus élevés devront compter davantage sur les régimes de retraite privés afin d'obtenir un pourcentage donné de leur revenu antérieur à la retraite que les Canadiens qui touchent des salaires moins élevés. Cette question est abordée plus en détail à la section 4.

La figure 1 ci-dessous illustre les montants versés au titre de la SV, du RPC/RRQ et du SRG. Les montants sont exprimés sous forme de pourcentages des revenus antérieurs à la retraite; les revenus sont exprimés sous forme de fractions ou de multiples des salaires moyens (c.-à-d., taux de remplacement); le MGAP en vertu du RPC/RRQ est une approximation des salaires moyens.

Comme le montre la figure 1, pour un salaire équivalant à la moitié de la moyenne, les prestations des programmes administrés par le secteur public au Canada correspondent au taux de remplacement ciblé de 70 pour cent du revenu antérieur à la retraite qui est fréquemment utilisé. Cependant, le taux de remplacement issu de ces programmes chute abruptement en raison du montant forfaitaire de la SV et des prestations du RPC portées en déduction des droits au SRG. Par conséquent, à un salaire moyen, il existe un écart important à combler par le revenu du troisième pilier afin d'éliminer la différence entre ce qu'offrent la SV, le RPC/RRQ et le SRG et un taux de remplacement cible de 70 pour cent. Plus le revenu est supérieur au salaire moyen, plus l'écart à combler augmente.

Il importe de noter deux points supplémentaires au sujet de la figure 1. À un revenu peu élevé, le SRG joue un grand rôle dans le remplacement du revenu antérieur à la retraite. La bonne nouvelle est que le SRG accroît le revenu, mais il a des répercussions quelque peu négatives (dissuasives) qu'il ne faudrait pas oublier. En outre, ces calculs ne comprennent pas les suppléments provinciaux.

Figure 1
Prestations au titre de la SV, du SRG et du RPC/RRQ en pourcentage du revenu
antérieur à la retraite (d'après les niveaux de prestations de 2008)



Section 3 : Structure du SRR du Canada dans un contexte comparatif

Les régimes officiels de retraite sont associés à des sociétés où le travail s'effectue en majeure partie dans le cadre de relations d'emploi officielles et où la productivité de la main-d'œuvre est suffisamment élevée pour qu'épargner pendant la vie active afin de s'assurer un revenu à la retraite ait du sens. Les régimes de retraite offerts au Canada peuvent être comparés de façon valable à ceux qui existent dans les pays membres de l'OCDE, qui regroupe 30 démocraties à revenu élevé.

Les régimes de retraite de la plupart des pays de l'OCDE reposent sur trois piliers. Cinq pays (l'Autriche, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie et les États-Unis) font exception, car ils n'ont pas de régimes du premier pilier, alors que deux pays (l'Islande et la Nouvelle-Zélande) ne disposent pas de régimes du deuxième pilier. De plus, quelques pays (la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Pologne, le Portugal, l'Espagne et la Turquie) offrent des régimes publics si complets que le troisième pilier et les RRE y jouent un rôle négligeable. Décider si les RRE appartiennent au premier ou au deuxième pilier n'est pas simple dans les pays où ces derniers sont prescrits par la loi (p. ex., en Finlande, en Islande et en Suisse) ou en pratique obligatoires grâce à des régimes de négociation collective complets très centralisés (p. ex., au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède). En règle générale, l'OCDE considère que les RRE de ce type appartiennent au deuxième pilier.

Bien que les régimes de retraite de la plupart des pays de l'OCDE reposent habituellement sur trois piliers, il existe d'importantes différences sur les plans de la structure des deux premiers piliers et de l'équilibre entre les piliers. Ainsi, la plupart des pays disposent d'un régime du premier pilier qui offre soit des prestations universelles forfaitaires, soit des prestations fondées sur le revenu ou une évaluation des ressources. Outre le Canada, sept pays de l'OCDE disposent à la fois d'un régime offrant des prestations forfaitaires et des prestations fondées sur le revenu ou une évaluation des ressources, à savoir la République Tchèque, le Danemark, l'Islande, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège et le Royaume-Uni. En République Tchèque, au Luxembourg et au Mexique, le revenu minimum garanti par le premier pilier s'applique uniquement au revenu de retraite (c-à-d. qu'un revenu de retraite minimal est garanti et qu'on ne tient pas compte des revenus d'autres sources dans le calcul des prestations).

Jusqu'à tout récemment, les régimes du deuxième pilier étaient des régimes à prestations déterminées très fortement liés aux revenus qui étaient financés par répartition. Cependant, le paysage s'est assez diversifié au cours des dernières années. À l'heure actuelle, le deuxième pilier dans un certain nombre de pays de l'OCDE, tels que l'Australie, le Danemark, la Hongrie, le Mexique et la Slovaquie, se compose de comptes individuels d'épargne obligatoires¹³. D'autres pays, tels que la Norvège, la Pologne et la Suède, ont ajouté un modeste volet de comptes d'épargne individuels obligatoires au deuxième pilier constitué, en majeure partie, de régimes à prestations déterminées. En outre, de nouveaux types de régimes combinant des éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées ont vu le jour. À la fin des années 1990, la Suède a introduit dans son deuxième pilier ce que l'on a appelé un régime à cotisations déterminées théorique. Bien que son fonctionnement soit assez proche de celui du RPC/RRQ (gains moyens de carrière rajustés), il en diffère en ce sens que le risque de longévité de chaque cohorte d'âge est pris en compte dans le montant des prestations versées. Les rajustements de revenus effectués après la retraite peuvent être plafonnés dans des circonstances financières particulières. Des régimes à cotisations déterminées théoriques existent également en Italie et en Pologne. Au début des années 2000, aux Pays-Bas, les RRE sont passés de régimes fin de carrière dont les prestations étaient indexées sur le salaire à des régimes qui garantissent des prestations fondées sur les gains moyens de carrière nominaux, mais qui visent à permettre l'indexation aussi bien des droits acquis avant la retraite que des rajustements effectués après celle-ci. Aux Pays-Bas, les régimes sont entièrement capitalisés et doivent l'être afin d'atteindre le niveau de prestations attendu.

Pour ce qui est de satisfaire aux besoins en matière de revenu de retraite, le rôle des deux premiers piliers (y compris les régimes obligatoires administrés par le secteur privé) varie énormément au sein de l'OCDE. Cela peut être illustré, comme le montre le tableau 1 ci-dessous, en comparant les prestations des deux premiers piliers à différents niveaux de revenu antérieur à la retraite. Dans ce tableau, les prestations des piliers 1 et 2 sont exprimées sous forme de taux de remplacement à trois niveaux de revenu : 0,5 fois le

¹³ Dans le cas de la Slovaquie et de la Hongrie, les régimes à cotisations déterminées sont obligatoires uniquement pour les personnes qui entrent sur le marché du travail après certaines dates.

salaires moyen, 1 fois le salaire moyen et 1,5 fois le salaire moyen. Les lignes présentent le taux de remplacement (TR) au Canada, la place du Canada parmi les 30 pays de l'OCDE (en ordre décroissant à partir du taux le plus élevé), le TR moyen au sein de l'OCDE ainsi que le TR le plus élevé et le TR le plus bas parmi les pays de l'OCDE.

Tableau 1
Taux de remplacement bruts fournis par les piliers 1 et 2,
comparaison entre le Canada et les pays de l'OCDE

	0,5 x le salaire moyen	1,0 x le salaire moyen	1,5 x le salaire moyen
TR canadien	76,5	44,5	29,7
Place du Canada	13	20	26
TR moyen au sein de l'OCDE	71,9	59,0	54,3
TR le plus élevé au sein de l'OCDE	124,0	95,7	95,7
TR le plus bas au sein de l'OCDE	43,0	30,8	21,3

Source : OCDE, 2009

Le tableau 1 illustre le fait que les piliers 1 et 2 tendent principalement, au Canada, à combler les besoins de revenu de retraite minimum plutôt que de remplacer un pourcentage élevé d'un large éventail de revenus antérieurs à la retraite. Le revenu que le RPC/RRQ remplace est modeste, même après avoir pris en compte la SV, et le niveau de revenus couverts par le RPC/RRQ est le plus bas de l'OCDE (OCDE, 2005). Le fait d'offrir surtout une protection minimale du revenu est caractéristique du système de sécurité sociale des économies libérales anglo-saxonnes de l'OCDE. (Voir Esping-Andersen, 1990.)

De nombreux membres européens de l'OCDE ont une population plus vieille que celle du Canada et le vieillissement de cette population a poussé à la hausse les taux de cotisation par répartition à la fin du XX^e siècle. Ainsi, de nombreux pays ont adopté des réformes en matière de régimes de retraite dont les spécificités variaient, mais qui visaient généralement à réduire les dépenses futures en la matière. Parmi les réformes courantes figuraient l'augmentation de l'âge de la retraite et (ou) la suppression des encouragements à prendre une retraite anticipée. Le document OCDE 2007 précise que 28 des 30 pays membres ont réformé leurs régimes de retraite depuis 1990. (Voir aussi OCDE, 2000.)

Le document OCDE 2009 donne une idée des objectifs atteints en matière de revenu de retraite dans les pays de l'OCDE. Au cours de la période qui s'étend du milieu des années 1980 au milieu des années 2000, les revenus moyens de la population de plus de 65 ans ont eu tendance à croître parallèlement aux revenus de l'ensemble de la population de 20 pays de l'OCDE pour lesquels nous disposons de données pertinentes. (Les revenus sont mesurés après impôts et rajustés en fonction de la taille des familles; les impôts pris en compte incluent les cotisations de sécurité sociale.) On constate, chez les

personnes âgées, certains cas de croissance plus rapide des revenus et d'autres plus lente, mais, dans la plupart des pays, les différences ne sont guère supérieures à quelques points de pourcentage. Lorsque les revenus des personnes âgées croissent plus rapidement, cela reflète habituellement l'arrivée à maturité de régimes de retraite mis en place plutôt récemment.

Les revenus des gens de plus de 65 ans sont comparés aux revenus moyens de l'ensemble de la population des pays de l'OCDE au milieu des années 2000. Le Canada est légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (82,4 pour cent) et les autres pays affichent des taux variant de 97 pour cent au Mexique et en Autriche à 66 pour cent en Irlande. Cet écart est important, mais moins alarmant qu'on ne pourrait le penser compte tenu des différences entre les pays de l'OCDE sur le plan des sources de revenu au milieu des années 2000. Les transferts de fonds publics représentent moins de 50 pour cent des revenus perçus dans un certain nombre de pays de l'OCDE disposant de régimes de retraite relativement évolués, dont le Canada, et plus de 85 pour cent en France et en Hongrie. Dans huit pays de l'OCDE, les revenus d'emploi représentent au moins 25 pour cent du total des revenus des personnes de plus de 65 ans.

L'incidence de la pauvreté chez les personnes âgées est également soulignée dans le document OCDE 2009. La section 4 ci-dessous décrit la mesure de faible revenu après impôts qui permet de mesurer la pauvreté. La pauvreté chez les personnes âgées étant abordée plus avant à la section 5.2, nous nous pencherons uniquement sur quelques points pour l'instant. Au sein de l'OCDE, le taux de pauvreté est de 13,3 pour cent et le Canada figure parmi les huit pays affichant à cet égard un taux inférieur à 5 pour cent. Sept pays ont un taux de pauvreté supérieur à 20 pour cent. Le taux de pauvreté tend globalement à être plus élevé chez les femmes (15 pour cent) que chez les hommes (10 pour cent) au sein de l'OCDE. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le taux de pauvreté chez les personnes âgées a diminué du milieu des années 1980 au milieu des années 2000. Toutefois, ce ne fut pas le cas de l'Irlande et de l'Espagne, étant donné que les personnes âgées n'ont pas pleinement participé à la croissance rapide de l'économie, fait auquel la mesure de faible revenu est sensible. La pauvreté chez les personnes âgées s'est également accrue entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 en Australie, en Finlande, en Suède, en Suisse et aux États-Unis.

Section 4 : Critères d'évaluation du SRR du Canada

4.1 Évaluation du revenu adéquat

Il est courant dans le discours relatif aux politiques en matière de retraite au Canada et à l'étranger d'évaluer le caractère adéquat des revenus que fournissent les régimes de retraite au moyen de deux critères : Le revenu fourni est-il supérieur à un niveau minimal acceptable (ce qui équivaut généralement à un seuil de pauvreté)? Le revenu permet-il aux personnes qui prennent leur retraite de maintenir leur niveau de vie¹⁴? L'atteinte de ce second objectif est habituellement mesurée à l'aide d'un taux de remplacement qui exprime le revenu de retraite sous forme de pourcentage du revenu antérieur à la retraite¹⁵. Le taux réel de remplacement ainsi calculé est comparé à un taux de remplacement de référence réputé permettre aux gens de conserver un niveau de vie identique durant la retraite. Ces critères ont déjà été abordés brièvement dans des sections précédentes du présent rapport. Nous les examinerons maintenant un peu plus attentivement. Malgré leur simplicité conceptuelle, il n'est pas facile de les mettre en œuvre d'une manière pleinement satisfaisante.

Savoir si la pauvreté correspond à une situation de privation absolue ou à une situation relative de faible revenu est un vieux débat, même au niveau conceptuel. L'absence de consensus sur ce plan se traduit par l'existence de diverses mesures de faible revenu qui accentuent le caractère relatif ou absolu de la pauvreté. Les mesures varient également du fait qu'elles se fondent sur les revenus avant et après impôts.

La mesure de faible revenu la plus largement reconnaissable et la plus couramment citée au Canada est celle du seuil de faible revenu (SFR) de Statistique Canada, qui combine les mesures absolue et relative de ce dernier. Des SFR distincts sont établis en fonction de la taille des cellules familiales et des régions urbaines ainsi que pour les régions rurales. Jusqu'à tout récemment, Statistique Canada accordait davantage d'importance au revenu avant impôt pour mesurer le SFR, mais se concentre désormais sur le revenu après impôt. Il convient de noter que Statistique Canada a toujours été d'avis que le SFR n'est pas une mesure de la pauvreté.

Ces dernières années, les auteurs canadiens d'ouvrages universitaires relatifs à la pauvreté ont eu tendance à utiliser la mesure purement relative du faible revenu. Le discours international sur les questions de pauvreté tourne, en grande partie, autour des mesures purement relatives telles que la MFR. Cela est vrai pour ce qui est du travail de l'OCDE¹⁶. Sauf indication contraire, on utilisera la MFR dans le présent rapport étant donné qu'elle

¹⁴ Horner, 2007 rappelle aux lecteurs que la politique du gouvernement du Canada vise à lutter contre la pauvreté par l'entremise de programmes publics et à permettre d'atteindre l'objectif de remplacement du revenu.

¹⁵ Il convient de souligner que ce sont les revenus d'emploi et de travail indépendant qui doivent être remplacés au moment de la retraite et que les autres formes de revenu (tels que les revenus de biens et les transferts) ne sont pas pris en compte dans le calcul du taux de remplacement.

¹⁶ La Banque mondiale est une exception majeure, car elle tend à se concentrer sur les pays à faible revenu et qu'elle utilise une mesure correspondant à un ou deux dollars par jour.

facilitera, mieux que d'autres mesures, la comparaison avec les autres commentaires relatifs à la pauvreté¹⁷.

Il est difficile d'éviter l'arbitraire lorsque l'on choisit une mesure de faible revenu ou de pauvreté. Ce choix importe dans certains contextes, mais pas dans tous. Il aura une incidence sur les mesures du nombre de personnes touchées par la pauvreté, des taux de pauvreté et de l'importance de cette dernière. Il est également vrai que les garanties de revenu minimum seront vraisemblablement évaluées en fonction des mesures de la pauvreté. En revanche, l'orientation des tendances en matière de pauvreté ne devrait pas varier beaucoup selon la mesure choisie. Le tableau 2 ci-dessous présente un certain nombre de mesures de faible revenu ainsi que le pourcentage des différents types de ménages (personnes âgées et ensemble de la population canadienne) dont les revenus se situent sous les divers seuils. Le tableau présente également les revenus et les tranches de revenu correspondant à chaque mesure. Il démontre clairement que les taux de faible revenu sont fonction de la mesure choisie.

Tableau 2
Taux de pauvreté des familles âgées en 2007,
selon différentes mesures

	Seuil de faible revenu – avant impôt	Seuil de faible revenu – après impôt	Mesure de faible revenu (50 % du revenu médian)	MQFR (+10 %)	Mesure fondée sur un panier de consommation
	SFR – Av. imp.	SFR – Ap. imp.	MFR	MQFR	MPC
Famille âgée (la personne au revenu le plus élevé est âgée)	11 %	3 %	9 %	15 %	5 %
Famille âgée (la personne au revenu le plus élevé n'est pas âgée)	0 %	0 %	0 %	3 %	0 %
Personne âgée (personne seule)	3 %	0 %	1 %	4 %	0 %
Couple	33 %	14 %	10 %	20 %	5 %
Tous types de familles	16 %	6 %	6 %	12 %	3 %
Seuils de revenu* – Personne seule	14 914 à 21 666 \$	11 745 à 17 954 \$	15 400 \$	16 940 \$	12 142 à 15 884 \$
Seuils de revenu* – Couple	18 567 à 26 972	14 295 à 21 851 \$	23 100 \$	25 410 \$	16 998 à 22 238 \$
* Les concepts de revenu varient selon les définitions de la pauvreté.					
Source : Tableau préparé par Tristat Resources à l'aide des EFC et des EDTR de Statistique Canada					

¹⁷ Au cours des dernières années, les fonctionnaires du gouvernement canadien se sont intéressés quelque peu à une mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation qui tient compte d'une démarche de privation absolue. Pour les besoins du présent rapport, cette mesure a un point faible parce qu'elle ne permet pas d'établir de séries chronologiques de quelque durée que ce soit.

Tout comme pour les mesures de pauvreté et de faible revenu, la simplicité du concept de taux de remplacement permet des démarches très variées au moment de sa mise en œuvre. Il peut être envisagé comme une simple équation :

$$\text{Taux de remplacement} = \text{Revenu de retraite} / \text{Revenu antérieur à la retraite}$$

Le problème d'une formule aussi simple est qu'elle n'indique pas clairement la composition du numérateur ni la manière de définir le dénominateur.

Pour définir le numérateur, il faut décider ce que l'on y inclut. Alors que l'on inclura évidemment les revenus des régimes de retraite et des comptes d'épargne individuels conçus pour fournir un revenu à la retraite, il est moins évident de savoir quoi faire des biens immobiliers et des sources autres que les régimes de retraite. L'évaluation du taux de remplacement devrait-elle supposer que les biens immobiliers et autres formes de richesse sont transformés en rente et (ou) attribuer les loyers à payer aux propriétaires? Une autre question importante à propos du numérateur est la période au cours de laquelle les revenus de retraite sont mesurés. Devrait-on tenir compte seulement du revenu reçu immédiatement après la retraite, du revenu (réel) moyen tout au long de la retraite, du revenu (réel) en fin de retraite ou d'autres critères? Ces mesures peuvent vraisemblablement varier pour l'ensemble des revenus perçus au cours de la retraite, ainsi que pour ceux provenant de sources spécifiques.

Comme le numérateur, il convient de décider de la composition du dénominateur. La période prise en compte pour calculer les revenus antérieurs à la retraite aura une incidence majeure sur l'importance du dénominateur. Si les gains moyens de carrière ne sont pas rajustés, le dénominateur sera moins important que s'ils étaient rajustés pour tenir compte de la croissance des salaires, comme dans le calcul des taux de prestations du RPC/RRQ; les deux seront probablement inférieurs à une mesure du salaire maximal moyen pour les personnes ayant un revenu élevé par rapport au revenu moyen sur de courtes périodes. Le dénominateur devra également, de façon implicite ou explicite, trouver un moyen de tenir compte des périodes non travaillées.

Dans la mesure où le dénominateur est censé tenir compte d'un niveau de vie établi, d'autres considérations importantes qui nuancent la relation entre le revenu et le niveau de vie entrent en jeu. Par exemple, de nombreux ménages canadiens adultes rembourseront un prêt hypothécaire et élèveront des enfants pendant une grande partie de leur vie active. Ces deux éléments limiteront l'incidence directe qu'aura le revenu antérieur à la retraite sur le niveau de vie des pré-retraités. Ces facteurs pourraient être pris en compte soit dans le dénominateur servant à calculer le taux de remplacement et (ou) dans les critères d'évaluation de ce dernier. Toutefois, lorsque l'on tente d'en tenir compte, il est important de garder à l'esprit que les périodes au cours desquelles ces facteurs sont pertinents ne correspondent pas aux périodes de vie active et de retraite et que leur pertinence varie d'une personne à une autre.

Les critères d'évaluation des taux de remplacement tiennent habituellement compte du fait que la période préalable à la retraite comporte des dépenses liées à la constitution d'un revenu de retraite (p. ex., cotisations à un régime de retraite, épargne individuelle de retraite et ainsi de suite) ainsi que certaines dépenses liées au travail qui prendront fin au moment de la retraite. En outre, les employés cesseront de verser d'autres cotisations sociales (p. ex., les cotisations à l'assurance-emploi), alors que des mesures fiscales à l'intention des personnes âgées prendront effet (p. ex., l'exemption en raison de l'âge, la déduction pour revenu de pension, la non-imposition du SRG, le fractionnement des revenus de retraite, etc.). De plus, si l'on suppose que les taux de remplacement seront inférieurs à 100 pour cent, la partie progressive de l'impôt sur le revenu des particuliers entraînera une imposition moindre pendant la retraite qu'avant celle-ci¹⁸. Il en résulte donc qu'un taux de remplacement de moins de 100 pour cent permettra à une personne de maintenir son niveau de vie à la retraite.

La pertinence de nombreuses questions soulevées au moment du calcul des taux de remplacement et de l'établissement des critères d'évaluation du bien-fondé de ces derniers variera d'une personne à une autre et d'un type de ménage à un autre. Ainsi, il est devenu relativement courant dans le discours analytique canadien et international d'accepter une référence quelque peu arbitraire comme taux de remplacement cible et d'évaluer les taux de remplacement réels en conséquence. Habituellement, la norme au Canada en matière de taux de remplacement brut est d'environ 70 pour cent du revenu antérieur à la retraite, toutes sources confondues. Dans les sections suivantes du présent rapport, des études des taux de remplacement générés par le SRR du Canada seront examinées et diverses méthodes et hypothèses de calcul de ces taux seront présentées. Certaines des préférences de l'auteur du présent rapport en ce qui a trait aux méthodes et aux hypothèses de calcul sont présentées après l'examen des analyses des taux de remplacement effectué à la section 6.1.

Pour mesurer les taux de remplacement, il convient d'utiliser des données longitudinales qui mesurent les revenus d'une même personne avant et après la retraite et de suivre l'évolution de ses revenus. De plus, il est possible à tout moment de demander à une personne âgée d'évaluer son niveau de vie par rapport à celui qu'elle avait lorsqu'elle travaillait; c'est peut-être la meilleure façon de s'attaquer aux aspects caractéristiques des niveaux de vie, bien que cela soit moins utile lorsque l'on évalue les taux de remplacement de manière prospective. Jusqu'à tout récemment, le Canada ne disposait d'aucune base de données longitudinales pouvant servir à mesurer les taux de remplacement et ici, comme dans beaucoup de pays, on s'est appuyé sur des « taux de quasi-remplacement » qui comparent les revenus de la population âgée actuelle à ceux de cohortes d'âge plus jeunes.

Le taux de quasi-remplacement a habituellement été considéré comme une solution analytique de qualité inférieure au taux de remplacement. Il attire l'attention sur la relation entre le revenu et le niveau de vie des personnes âgées par rapport à ceux de

¹⁸ Le taux marginal d'imposition des bénéficiaires du SRG et d'autres prestations subordonnées au revenu est généralement très élevé au moment de la retraite.

groupes d'âge plus jeunes à des moments donnés dans le temps. Le taux de quasi-remplacement a souvent été au centre des discussions lorsqu'il s'agissait de savoir si la valeur réelle du revenu des personnes âgées est (et devrait être) protégée et (ou) si ces dernières devraient participer à la croissance économique à l'âge de la retraite¹⁹. Sur un plan plus mécanique, les discussions relatives aux taux de quasi-remplacement ont soulevé d'importantes questions sur le fait de savoir si le revenu de retraite devrait être indexé à l'inflation, à l'évolution des salaires ou pas du tout.

Toutefois, la façon dont les personnes âgées participent au sort de l'économie est une question qui n'est pas uniquement pertinente en période de croissance économique et (ou) d'inflation. On pourrait imaginer des périodes de récession économique et (ou) de déflation au cours desquelles les rentes de retraite versées aux personnes âgées généreraient des revenus réels et relatifs croissants. À un certain moment, il est difficile d'imaginer de ne pas demander aux personnes âgées de participer, d'une façon ou d'une autre, au déclin de l'économie. On a affirmé que les seules promesses aux personnes âgées qui pouvaient être tenues, quelles que soient les circonstances, sont celles qui s'inscrivent dans des cadres de pourcentage du revenu actuel.

La section 5 du présent rapport abordera les taux de remplacement réels, les comparaisons personnelles du niveau de vie avant et après la retraite, ainsi que les taux de quasi-remplacement.

4.2 Prévisibilité du revenu de retraite

La transition des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées dans le cadre du troisième pilier a soulevé des préoccupations concernant la prévisibilité du revenu de retraite. La prévisibilité est, en partie, considérée comme une valeur intrinsèque surtout pour les personnes âgées qui disposent de possibilités limitées pour faire face aux mauvaises surprises financières étant donné qu'elles ne travaillent plus. Cet aspect est également considéré comme important afin de permettre aux gens de planifier leur épargne individuelle avant la retraite.

Les questions de prévisibilité ont toujours été au centre des débats sur les valeurs relatives des régimes à prestations déterminées et des régimes à cotisations déterminées. Les régimes à prestations déterminées étaient considérés comme fournissant des prestations, mais pas de cotisations, prévisibles et garanties, à l'inverse des régimes à cotisations déterminées. Cette distinction a toujours un certain poids, mais elle tend également à ignorer le contexte dans lequel la question est pertinente, les risques inhérents aux régimes à prestations déterminées et l'émergence de nouveaux types de régimes qui combinent les éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées.

¹⁹ Cette question est abordée de façon intéressante dans l'étude Musgrave (1980), qui élargit la discussion afin de tenir compte du partage des répercussions des changements démographiques.

Malgré les récents changements apportés au RPC/RRQ qui ajoutent un élément de risque à l'indexation des prestations, on peut affirmer de façon générale, sans risque de se tromper, que les deux premiers piliers du système de revenu de retraite au Canada se composent de régimes à prestations déterminées. Ainsi, l'imprévisibilité des prestations des régimes à cotisations déterminées pose problème aux personnes qui ont besoin de prestations issues du troisième pilier afin de réduire l'écart entre ce qu'elles perçoivent des deux premiers piliers et un taux de remplacement qui leur permettra de conserver leur niveau de vie. Ce problème se pose pour la partie inférieure de la plage de revenus comprise entre le salaire moyen et la moitié de celui-ci. (Il s'agit également de la partie de la population pour laquelle la couverture assurée par les RRE est un problème.)

Bien que les régimes à cotisations déterminées offrent moins de certitude et de prévisibilité en ce qui a trait aux revenus de retraite, les régimes à prestations déterminées du troisième pilier comportent également quelques sources d'incertitude notables. La principale source d'incertitude découle de l'absence de tout rajustement officiel des prestations de retraite en fonction de l'inflation ou de l'évolution des salaires. Dans un contexte inflationniste tel que celui des années 1970, cela peut s'avérer catastrophique; au cours de cette décennie, plus de la moitié du pouvoir d'achat d'un revenu nominal a été perdu. Cependant, même si la Banque du Canada réussit à maintenir le taux annuel d'inflation à 2 pour cent, une Canadienne de 65 ans aura perdu 35 pour cent du pouvoir d'achat de prestations non indexées au cours de son espérance de vie moyenne. Ainsi, les régimes à prestations déterminées qui ne sont pas indexés au coût de la vie définissent le revenu qui sera versé à l'âge de la retraite, mais pas tout au long de celle-ci.

Il convient également de noter d'autres sources d'incertitude relatives aux revenus provenant des régimes à prestations déterminées. D'abord, les personnes qui changent d'emploi avant l'âge de la retraite s'aperçoivent souvent que le revenu que leur verse le régime à prestations déterminées de l'employeur qu'elles quittent est moins élevé que celui qu'elles auraient reçu en fonction de leurs années cumulées d'emploi si elles avaient conservé le même employeur jusqu'à l'âge de la retraite²⁰. Le même problème se pose pour les personnes actives dont le régime à prestations déterminées est partiellement ou totalement liquidé.

De plus, lorsque les régimes à prestations déterminées connaissent des difficultés financières, il peut en résulter une diminution des prestations pour services futurs ou un changement pour un régime à cotisations déterminées. Quel que soit le changement, il pourrait inciter les participants à épargner davantage pour leur retraite. Les difficultés financières peuvent également entraîner une augmentation des cotisations des employés à leur régime de retraite. Comme cela est mentionné deux paragraphes plus loin, dans le cas de régimes mixtes et à coûts partagés, cela augure parfois d'un changement sur le plan des prestations.

²⁰ Il est important de souligner que, bien que l'incidence de la pratique courante relative aux sommes versées aux personnes qui quittent précocement leur employeur ait tendance à être celle décrite ci-dessus, il ne s'agit pas d'une caractéristique intrinsèque des régimes à prestations déterminées.

Une source importante d'incertitude liée aux régimes à prestations déterminées dans le secteur privé est le risque que le promoteur du régime fasse faillite et que l'actif de la caisse de retraite ne soit pas suffisant pour verser toutes les prestations promises aux participants. Une réalité sous-tend ce risque, à savoir que, même si les régimes à prestations déterminées du secteur privé doivent toujours être capitalisés de manière à disposer d'un actif suffisant pour couvrir la valeur des prestations promises (passif), il n'est pas nécessaire de respecter cette condition en tout temps. En réalité, le sous-financement peut durer longtemps. (Les régimes de retraite non agréés, qui sont courants chez les employés des secteurs public et privé touchant des salaires élevés, et les prestations d'assurance des retraités courent également des risques en cas de faillite.)

Pour finir et comme nous l'avons mentionné précédemment, les régimes de retraite du troisième pilier au Canada comprennent désormais un nombre croissant de régimes qui combinent des éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées. La nécessité de choisir entre deux modes opposés cède la place au choix du point précis où l'on se situe sur l'axe qui les sépare. Au moment de la conception d'un régime de retraite, il s'agit désormais de se demander, à toute fin utile, dans quelle mesure la certitude ou la prévisibilité des prestations est compatible avec le degré d'incertitude du taux de cotisation que l'on peut tolérer. Il est frappant de constater que l'abandon des « régimes à prestations déterminées classiques » au profit de régimes qui incluent une certaine dose de risque en matière de structure des prestations ne se limite pas aux régimes offerts dans le secteur privé. Certains des changements les plus importants à cet égard ont été apportés à des régimes ayant des structures de gouvernance et de partage des coûts mixtes, qui sont offerts dans le secteur public et parapublic provincial. Dans la pratique, ces régimes ont mis en lumière les limites de la volonté des participants et des employeurs d'absorber les augmentations de contributions.

4.3 Viabilité et équité intergénérationnelle

Le versement d'une rente de retraite adéquate et un tant soit peu prévisible est au cœur de l'évaluation de tout système de revenu de retraite. Toutefois, la réalisation de cet objectif demande habituellement de sacrifier une part considérable des revenus avant la retraite et des biens de consommation. Ainsi, on doit examiner les répercussions des systèmes de retraite sur les revenus perçus avant et après la retraite. La majeure partie du débat sur ces sujets tourne autour de la viabilité et de l'équité intergénérationnelle, deux concepts importants mais difficiles à mettre en œuvre.

La viabilité d'un régime de retraite est importante, car on compte souvent sur les dispositions que l'on a prises à un moment donné pour toucher un revenu des décennies plus tard. Les gens qui planifient leur retraite doivent pouvoir tabler sur le maintien des régimes existants. Ainsi, la tendance à suivre les voies déjà tracées que le politologue Paul Pierson a observée en 1997 dans le cadre des réformes des régimes de retraite n'est pas uniquement une observation, mais une caractéristique souhaitée²¹. Les facteurs qui

²¹ Ces dernières années, il y a eu de nombreuses réformes des régimes de retraite qui ne tenaient pas compte de la tendance à suivre les voies déjà tracées et nombre d'entre elles ont été fortement influencées par la

menacent la viabilité sont généralement l'augmentation des dépenses au-dessus d'un niveau acceptable et, notamment dans le cadre de régimes à prestations déterminées préfinancés, la volatilité des cotisations ou les charges comptables des régimes. Toutefois, les discussions relatives à la viabilité des régimes de retraite sont souvent délicates, car elles ne sont pas claires en ce qui a trait au critère utilisé pour établir une distinction entre les augmentations tolérables des dépenses et celles qui ne le sont pas. Bien qu'il soit utile et important d'estimer ce que seront les dépenses inhérentes à un régime de retraite, le fait de déterminer si elles sont acceptables est une toute autre chose. Dans le cas des piliers un et deux, la décision relative à ce qui est acceptable devrait et devra nous inciter à nous interroger sur le rôle que doivent jouer les gouvernements en la matière. Ainsi, la création de régimes institutionnels qui ne bénéficient pas d'un large soutien pourrait constituer une autre menace à la viabilité.

Pour les besoins du présent rapport, la discussion relative à l'équité intergénérationnelle peut être limitée à quelques déclarations qui s'appliquent à la fois aux régimes existants et aux propositions de changement :

- Il est important de tenter de comprendre les répercussions des régimes de retraite sur les différentes cohortes et générations sur le plan des prestations reçues, des cotisations versées et des risques financiers encourus.
- Il faut déterminer et justifier les bénéfices inattendus pour certaines cohortes et générations²².
- Les préférences en matière de régimes de retraite changent au fil du temps et tendent à croître au fur et à mesure que les particuliers et les sociétés vieillissent et voient leurs revenus augmenter. (Voir Burtless et Quinn, 2002.)
- L'amélioration constante de l'espérance de vie signifie que chaque cohorte qui bénéficie d'un régime de retraite à prestations déterminées, toutes choses étant par ailleurs égales, recevra de meilleures prestations que les cohortes précédentes et que, du reste, il est impossible de stabiliser les cotisations et les prestations.
- Au fur et à mesure que les régimes à prestations déterminées du troisième pilier gagnent en maturité, ils comportent davantage de risques financiers, que supportent les futurs participants au régime et les plus jeunes, en supposant que les droits acquis par le passé ne peuvent être réduits. (Voir Hamilton, 2007.)
- Dans les régimes classiques à cotisations déterminées, les membres de différentes cohortes dont la vie active et l'épargne de retraite ont été par ailleurs semblables bénéficieront de ratios différents de prestations par rapport aux cotisations versées lorsqu'ils prendront leur retraite, différences qui se manifesteront sous forme de taux de remplacement et (ou) d'âges de départ à la retraite différents. (Voir Thomson, 1998 et Bodie, 2003.)

Banque mondiale. (Voir Orenstein, 2008.) Les promoteurs de réformes radicales se sont plaints de la réticence des gouvernements à changer de paradigme pour plutôt réformer les paramètres et, ce faisant, à reconnaître tacitement l'importance de la tendance à suivre les voies déjà tracées. (Voir Holzman, MacKellar et Rutkowski, 2003.)

²² En ce qui a trait à la possibilité qu'ils soient justifiables, voir Baldwin, 1997 et 1998.

- Les différences au sein des cohortes et des générations peuvent être plus importantes et avoir une plus grande incidence que celles que l'on constate entre les générations.

La façon dont les importants concepts de viabilité et d'équité intergénérationnelle pourraient être appliqués dans des contextes particuliers varie énormément. Une autre idée qui aide à situer correctement la relation entre les cotisations et les prestations d'un régime de retraite est fournie par la théorie du cycle de vie de la consommation. Selon cette théorie, la réduction de la consommation avant la retraite constitue un choix rationnel pour les gens dans la mesure où cela générera un revenu qui assurera la continuité de leur niveau de consommation pendant la retraite. Ce concept n'est pas toujours mentionné clairement dans le discours populaire sur la retraite, mais est souvent implicite.

Par le passé, la principale préoccupation concernant la relation entre les revenus antérieurs à la retraite et le revenu reçu pendant celle-ci a été, et demeure pour une part importante de la population, le fait que les gens n'épargnent pas suffisamment pour assurer la continuité de leur niveau de consommation. Toutefois, il est également important de garder à l'esprit que l'épargne excessive en vue de la retraite, surtout lorsqu'elle est forcée, n'est pas entièrement dénué de conséquences. Les gens qui sont forcés de surépargner (c.-à-d. les personnes forcées d'avoir un niveau de consommation avant la retraite inférieur à celui qu'elles auront pendant celle-ci) feraient mieux de consommer plus et d'épargner moins avant de prendre leur retraite.

Pour conclure le présent exposé sur les critères d'évaluation du système de revenu de retraite, il convient de noter qu'il existe une certaine tension entre le fait de fournir un revenu de retraite adéquat et raisonnablement prévisible, d'une part, et le récent intérêt à encourager les gens à travailler plus longtemps, d'autre part.

Section 5 : Le SRR et la population âgée d'aujourd'hui : une évaluation

Cette section présente plusieurs perspectives différentes sur les revenus de la population âgée d'aujourd'hui. Les revenus que les personnes âgées perçoivent et la façon dont les montants et les sources de revenu ont évolué au fil du temps sont abordés en premier lieu. La question traitée ensuite est la pauvreté chez les personnes âgées. Le présent exposé s'inspire à la fois des données recueillies pour le présent rapport et de deux commentaires récents sur la pauvreté chez les personnes âgées. Les taux de remplacement qu'atteignent les personnes âgées actuelles font ensuite l'objet d'un examen, qui s'appuie également sur des commentaires secondaires. Viennent finalement des notes sur l'évolution des taux de quasi-remplacement et un commentaire de conclusion.

5.1 Montants et sources de revenu des personnes âgées

L'évolution des revenus réels perçus par les personnes âgées vivant seules et en couple au cours de la période allant de 1976 à 2007 est présentée aux figures 2 et 3. Pour les deux

types de ménage, l'amélioration soutenue des revenus médians réels est frappante. Pour les couples, les revenus réels ont augmenté de 55 pour cent, passant de 33 380 \$ en 1976 à 51 682 \$ en 2007²³. Pour les personnes seules, l'augmentation est un peu plus importante. Les revenus, compte tenu de l'inflation, ont augmenté de 79 pour cent, passant de 12 076 \$ en 1976 à 21 576 \$ en 2007. Pour les couples, la croissance des revenus médians réels se concentre aux deux extrémités de la période, tandis que, pour les personnes seules, elle se concentre davantage au début de celle-ci.

Les figures 2 et 3 font également état de l'évolution des revenus des 5^e et 95^e percentiles. La croissance des revenus du 5^e percentile est semblable à celle de la médiane, mais est, pour l'ensemble de la période, un peu plus forte au 5^e percentile qu'au 95^e percentile. Dans l'ensemble, les revenus réels des couples au 5^e percentile ont connu une croissance de 99 pour cent par rapport à 28 pour cent au 95^e percentile. Pour les personnes seules, les chiffres comparables étaient de 140 et de 79 pour cent. Toutefois, comme il ressort des figures 2 et 3, l'évolution des revenus au 95^e percentile a été beaucoup plus irrégulière qu'à la médiane ou au 5^e percentile. Les revenus des couples du 95^e percentile ont diminué de façon constante par rapport à ceux du 5^e percentile entre environ 1978 et 1994. Toutefois, on a constaté au cours des années 2000 un élargissement de l'écart des revenus entre les 95^e et 5^e percentiles. Chez les personnes âgées seules, le rapport entre les revenus des 95^e et 5^e percentiles a été largement semblable. La réduction du ratio de revenu au 95^e percentile par rapport à celui du 5^e commence et se termine plus tôt et est moins prononcée à la toute fin de la période.

La tendance générale des revenus des personnes âgées à s'égaliser au cours de la période observée ressort également du tableau 3. Peu importe si l'on centre son attention sur les personnes seules ou les couples, les médianes ou les moyennes, les revenus des déciles inférieurs ont généralement tendance à croître plus rapidement que ceux des déciles supérieurs. Bien qu'il s'agisse d'une tendance claire et très prononcée, elle n'est pas monotone. Il est par exemple frappant de constater que le taux de croissance médian et moyen des couples du dixième décile est supérieur à celui des couples du neuvième décile. Pour les personnes seules, la courbe de croissance est moins stable d'un décile à l'autre, mais présente la même tendance générale.

²³ Les chiffres présentés aux sections 5.1 et 5.2 sont exprimés en dollars de 2007.

Figure 2
Revenu médian et revenus de certains percentiles après impôts et ratio du 95^e au 5^e percentiles, pour les couples de personnes âgées au Canada de 1976 à 2006

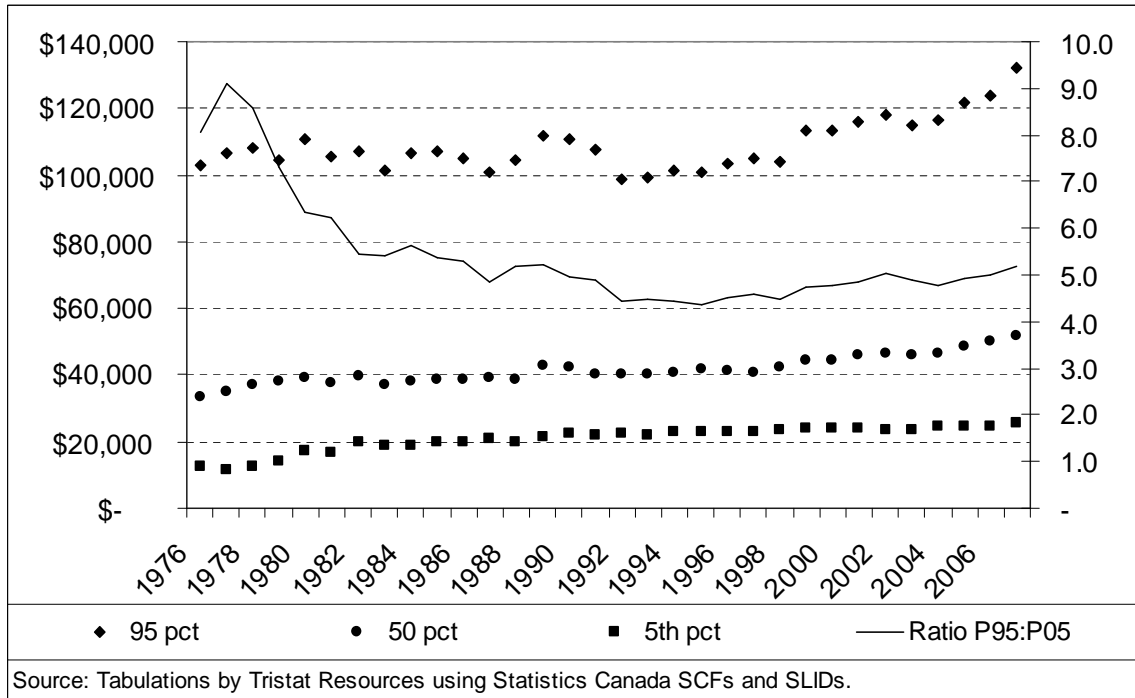


Figure 3
Revenu médian et revenus de certains percentiles après impôts et ratio du 95^e au 5^e percentiles, pour les personnes âgées seules au Canada de 1976 à 2007

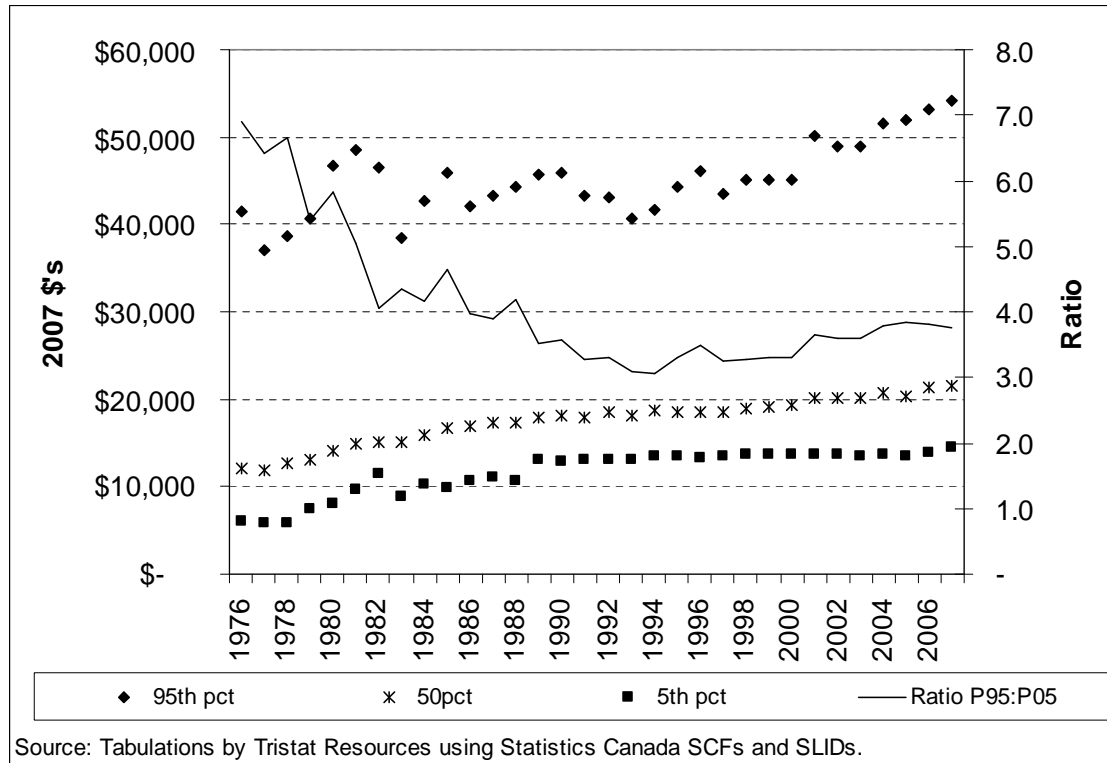


Tableau 3
Taux de croissance des revenus réels médians et moyens après impôts des personnes âgées vivant seules et en couple, par décile, de 1976 à 2007

Percentile*	Décile	Variation en pourcentage des revenus		Moyenne annuelle	
		Couples	Personnes seules	Couples	Personnes seules
5	1		99 %		2,2 %
15	2		61 %		1,6 %
25	3		66 %		1,7 %
35	4		68 %		1,7 %
45	5		60 %		1,5 %
55	6		49 %		1,3 %
65	7		38 %		1,0 %
75	8		29 %		0,8 %
85	9		24 %		0,7 %
95	10		28 %		0,8 %
Tous les déciles			55 %		1,4 %
			79 %		1,9 %

Nota : La médiane du premier décile est le 5^e percentile

Source : Tableau préparé par Tristat Resources à l'aide des EFC et des EDTR de Statistique Canada.

Les figures 4 à 6 comprennent des indicateurs de croissance globale des revenus des personnes âgées canadiennes avant et après impôts et portent principalement sur les sources de revenu des personnes âgées canadiennes et la façon dont les différentes sources de revenu ont évolué au fil du temps. Ces figures présentent des données pour tous les aînés pris individuellement; les montants par source s'entendent avant impôts. La figure 4 présente des données sur le montant moyen reçu de chaque source pour toutes les personnes âgées, tandis que la figure 5 présente des données sur les montants moyens reçus de chaque source par les personnes âgées du troisième décile; la figure 6 fait de même pour celles du 8^e décile.

Compte tenu de la forte croissance des revenus des couples et des personnes seules constatée ci-dessus, il n'est pas étonnant d'observer une augmentation des revenus réels moyens individuels des aînés. Le fait qu'ils augmentent un peu plus lentement que les revenus des couples n'est également pas étonnant, étant donné que cela met en évidence l'accès accru des deux conjoints d'un couple marié aux prestations de retraite. Toutefois, la principale question que ces figures soulèvent est la source de la variation des revenus des citoyens âgés canadiens.

En examinant les moyennes générales de la figure 4, on constate que la croissance provient du RPC/RRQ et des « prestations de retraite »²⁴. Il existe toutefois une différence importante entre ces deux sources étant donné que l'augmentation des revenus provenant du RPC/RRQ s'est pratiquement réalisée intégralement au milieu des années 1990, tandis que celle des revenus de retraite se poursuit jusqu'à la fin de la période à l'étude.

²⁴ Le terme « revenu de retraite » désigne le revenu provenant des régimes de retraite aussi bien à prestations déterminées qu'à cotisations déterminées, ainsi que des rentes et des FEER provenant des REER. Les données canadiennes disponibles ne permettent pas de distinguer les éléments de revenu provenant de ces différentes sources. Par conséquent, il serait plus juste de considérer la catégorie des revenus de retraite comme des revenus du 3^e pilier.

Figure 4
Revenus moyens des aînés par source de revenu
de 1976 à 2007 (\$ de 2007)

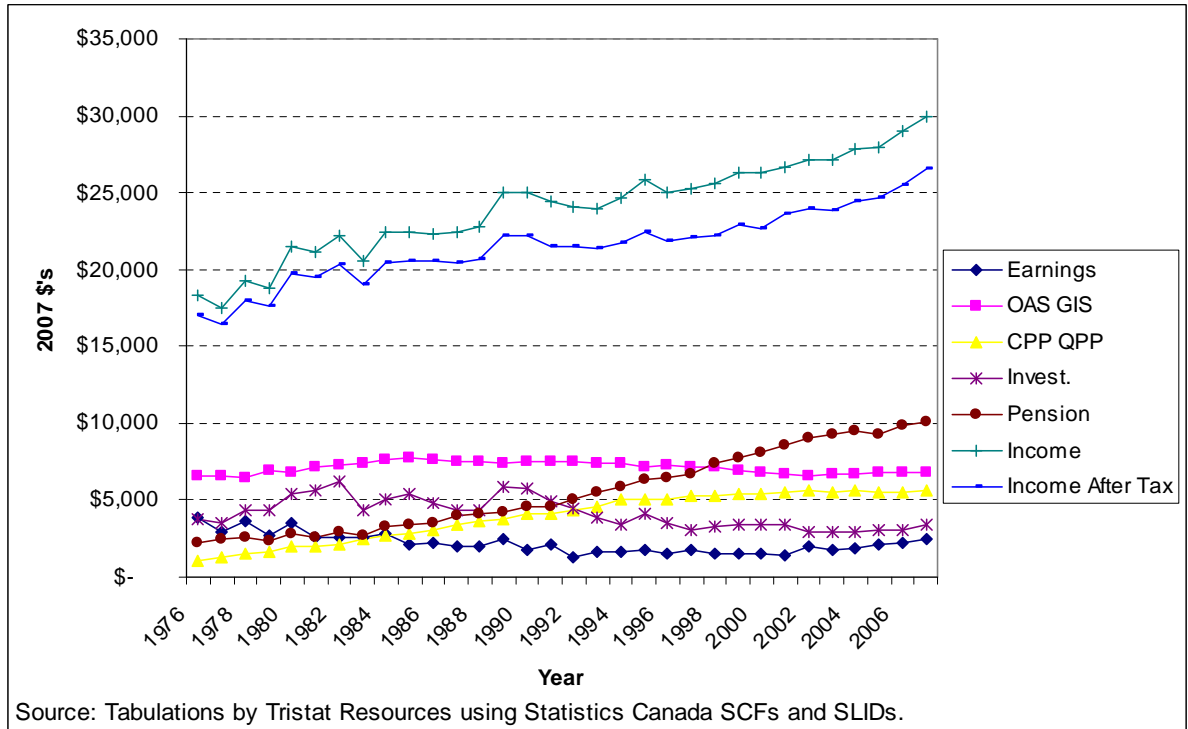


Figure 5
Revenus moyens des aînés par source de revenu,
de 1976 à 2007, 3^e décile (\$ de 2007)

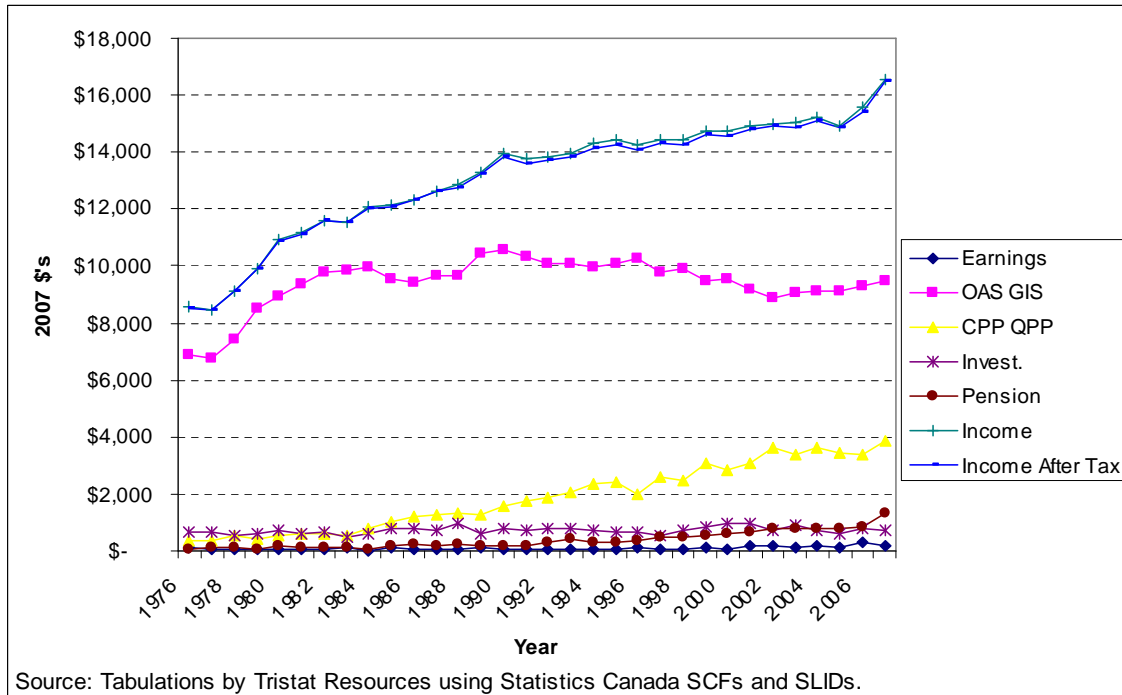
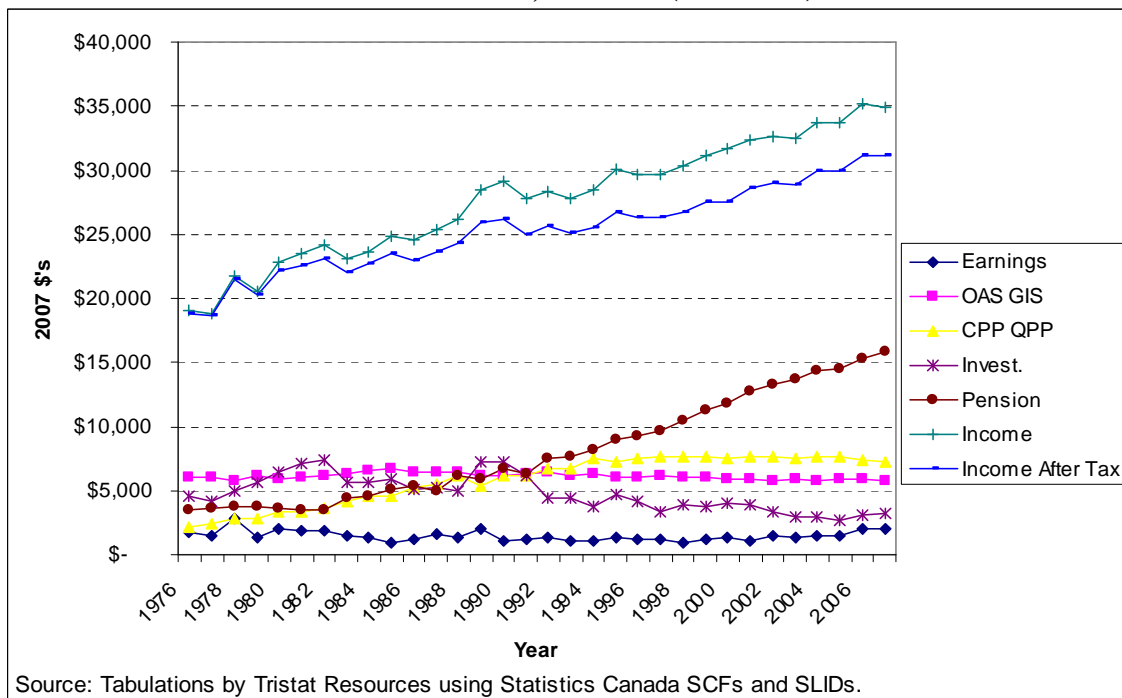


Figure 6
Revenus moyens des aînés par source de revenu,
de 1976 à 2007, 8^e décile (\$ de 2007)



Le revenu de la SV et du SRG, qui est la source la plus stable, a diminué légèrement après le milieu des années 1990. Le revenu de placement est la source la moins stable et a un peu diminué depuis le début des années 1990. Les revenus d'emploi sont relativement bas et stables pour l'ensemble de la période. Ils baissent légèrement à partir de la fin des années 1970 jusqu'à l'an 2000 et augmentent un peu par la suite.

Les figures 5 et 6 donnent une indication de l'importance des différentes sources de revenu des aînés ayant différents niveaux de revenu. Les écarts observés en ce qui concerne aussi bien les niveaux relatifs de revenu à des points donnés dans le temps que leur évolution au fil des années présentent un certain intérêt.

L'élément le plus frappant en ce qui a trait aux sources de revenu du troisième décile est le rôle prédominant des revenus provenant des deux premiers piliers – notamment le pilier 1. La SV et le SRG représentent à eux seuls près de 60 pour cent du total des revenus. Le RPC/RRQ représente environ 25 pour cent du total des revenus et le taux de récupération fiscale applicable au SRG qui est associé à la croissance du revenu du RPC/RRQ est peut-être à l'origine de la diminution des paiements de SV/SRG constatée à partir des années 1990. L'accès croissant des femmes aux prestations du RPC/RRQ contribue peut-être à expliquer ces tendances générales. Le revenu provenant d'autres sources joue un rôle relativement peu important pour les aînés du troisième décile. Depuis le milieu des années 1990, on observe une légère hausse des revenus provenant du 3^e pilier.

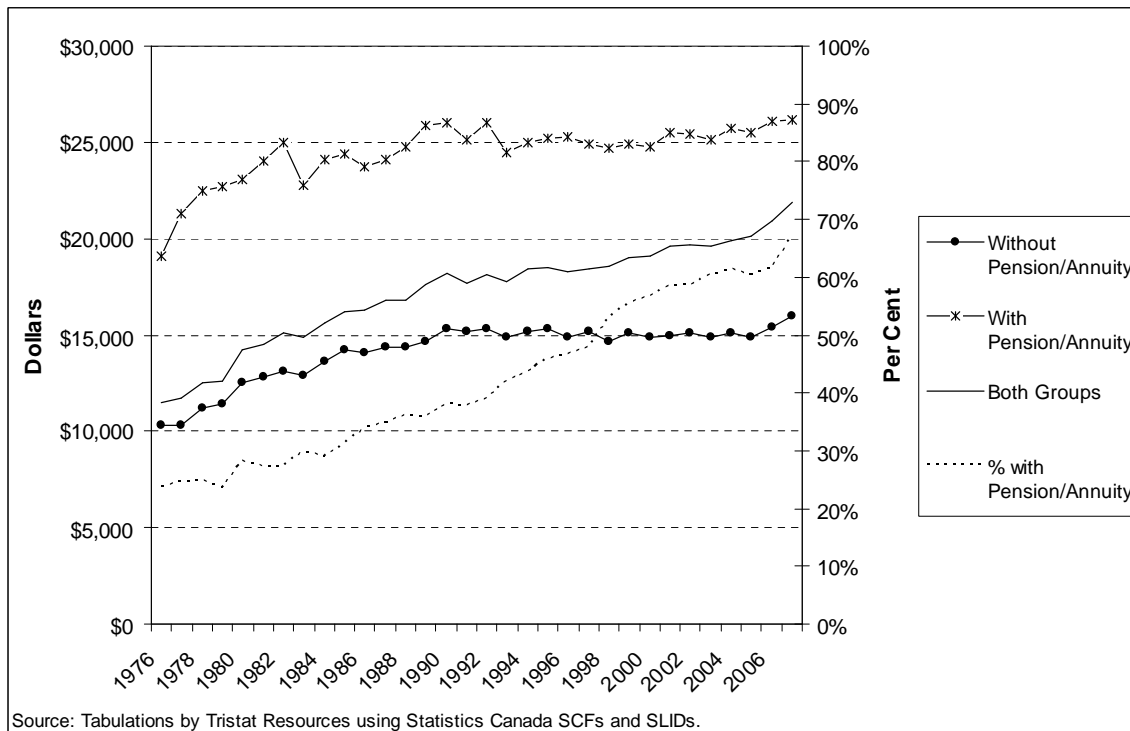
Dans le 8^e décile, l'importance des deux premiers piliers est beaucoup plus faible. Ensemble, ils représentent environ le tiers des montants reçus en 2007. Le revenu du 3^e pilier a représenté près de la moitié des montants qu'ont touchés les aînés du 8^e décile en revenus. La composition des revenus provenant de ces sources au fil du temps mérite également d'être examinée. Les revenus de la SV et du SRG ont été stables pour l'ensemble de la période. Les revenus du RPC/RRQ ont augmenté du commencement de la période jusqu'au début des années 1990 et sont stables depuis ce temps, tandis que les revenus du troisième pilier ont connu une hausse pour l'ensemble de la période. Les montants provenant des 2^e et 3^e piliers étaient environ égaux au début des années 1990, mais le revenu du 3^e pilier dépasse maintenant celui du 2^e pilier de façon importante. Pour les aînés du 8^e décile, les revenus de placement ont un peu diminué depuis le début des années 1990 et les revenus d'emploi ont légèrement augmenté depuis la fin des années 1990 à partir de niveaux très faibles.

Les troisième et huitième déciles ont été choisis pour illustrer les variations des sources de revenu étant donné qu'ils sont davantage représentatifs des niveaux de revenu faibles et élevés que les extrémités de la répartition. Toutefois, il existe un aspect des revenus du dixième décile qui mérite d'être examiné à partir des données de 2007. Le dixième décile est celui où les revenus d'emploi continuent de jouer un rôle prédominant comme source de revenu. Plus de 40 pour cent des aînés du dixième décile touchent des revenus d'emploi, qui représentent 20 pour cent de l'ensemble des revenus qu'ils reçoivent. Les revenus provenant de cette source ne représentent dans aucun autre décile plus de 7 pour

cent du total des revenus reçus, à l'exception du 9^e décile. Dans le dixième décile, les revenus de placement représentent aussi 20 pour cent du revenu total reçu, soit près du double de la portion de 11 pour cent du revenu provenant de cette source dans le 9^e décile, le seul autre où les revenus de placement correspondent à une portion du total des revenus située dans les deux chiffres.

Compte tenu des questions abordées ailleurs dans le présent rapport, trois éléments feront l'objet ici d'une brève remarque. Premièrement, la figure 7 ci-dessous fait état de l'écart sur le plan du niveau de revenu des aînés selon que ceux-ci reçoivent ou non des revenus du 3^e pilier. Les revenus des deux groupes augmentent fortement jusque vers 1990, puis ont tendance à se stabiliser jusque vers 2004, moment à partir duquel la croissance reprend. Un aspect de la figure 7 intéressant à souligner est la croissance constante des revenus des deux groupes pris ensemble. Cette augmentation soutenue résulte du fait qu'une partie croissante des aînés reçoit des revenus du 3^e pilier.

Figure 7
Revenu médian après impôts des aînés recevant ou non un revenu
du 3^e pilier, de 1976 à 2007
 (\$ de 2007)



La croissance des revenus des aînés par rapport aux seuils de pauvreté et du remplacement du revenu est décrite dans les sections 5.2 et 5.3 ci-dessous.

Les montants et les sources de revenu des femmes et des hommes âgés pris individuellement, les aînés immigrants et l'ensemble de la population âgée méritent une plus grande attention que celle qui peut leur être accordée ici. Le tableau 4 ci-dessous présente le total des revenus moyens avant impôts des femmes et des hommes âgés pris individuellement ainsi que les montants provenant de diverses sources, alors que le tableau 5 présente des données semblables pour tous les aînés et les aînés immigrants.

Tableau 4
Montants et sources de revenu des femmes et des hommes âgés,
Canada, 2007

	Total des revenus	SV/SRG	RPC/RRQ	Prestations de retraite	Revenus de placement	Revenus d'emploi
Femmes	23 700 \$	7 000 \$	4 600 \$	6 800 \$	2 700 \$	1 100 \$
Hommes	34 600 \$	6 200 \$	6 600 \$	13 400 \$	3 400 \$	3 400 \$

Les caractéristiques générales des revenus reçus par les hommes et les femmes pris individuellement sont essentiellement semblables à celles que Baldwin et Laliberté (1999) ont constatées il y a une décennie. Les hommes touchaient des revenus supérieurs et plus la source des revenus est liée à un emploi rémunéré, plus l'avantage des hommes est évident. Toutefois, l'écart entre les revenus s'est rétréci en passant de plus ou moins 38 pour cent au milieu des années 1990 à 32 pour cent en 2007. Le pourcentage de femmes âgées prestataires du RPC/RRQ s'est accru au cours de cette période, passant de 70 à 84 pour cent²⁵ et le pourcentage de celles recevant des revenus du 3^e pilier est passé de 34 à 55 pour cent. Il demeure toutefois un écart important, qui se rétrécit cependant, entre les montants que touchent les hommes et les femmes recevant des revenus du 3^e pilier – 12 300 \$ par rapport à 18 900 \$ en 2007.

Tableau 5
Montants et sources de revenu de tous les aînés et des aînés immigrants,
Canada, 2007

	Total des revenus	SV/SRG	RPC/RRQ	Prestations de retraite	Revenus de placement	Revenus d'emploi
Tous les aînés	30 000 \$	6 800 \$	5 600 \$	10 100 \$	3 500 \$	2 500 \$
Immigrants âgés	29 000 \$	6 900 \$	4 900 \$	8 100 \$	4 000 \$	3 100 \$

²⁵ Les femmes touchant des prestations de retraite du RPC sont maintenant plus nombreuses que les prestataires masculins.

Deux éléments ressortent du tableau 5. Premièrement, l'écart entre les deux populations sur le plan du revenu total n'est pas important – 1 000 \$ ou 3,4 pour cent. Deuxièmement, les revenus sont répartis de façon quelque peu différente. Les revenus du RPC/RRQ et du 3^e pilier jouent un rôle un peu plus important pour le total de la population que pour les immigrants. Les aînés immigrants dépendent davantage des revenus d'emploi et de placement. En examinant ces données, il est important de garder à l'esprit que l'on ne fait pour la population immigrante aucune distinction quant au moment de l'arrivée au Canada, au sexe ou au pays d'origine. Toutes ces variables peuvent influencer sur les montants et les sources de revenu des personnes âgées. Dans ce contexte, il convient de noter les observations de Veall ci-dessous.

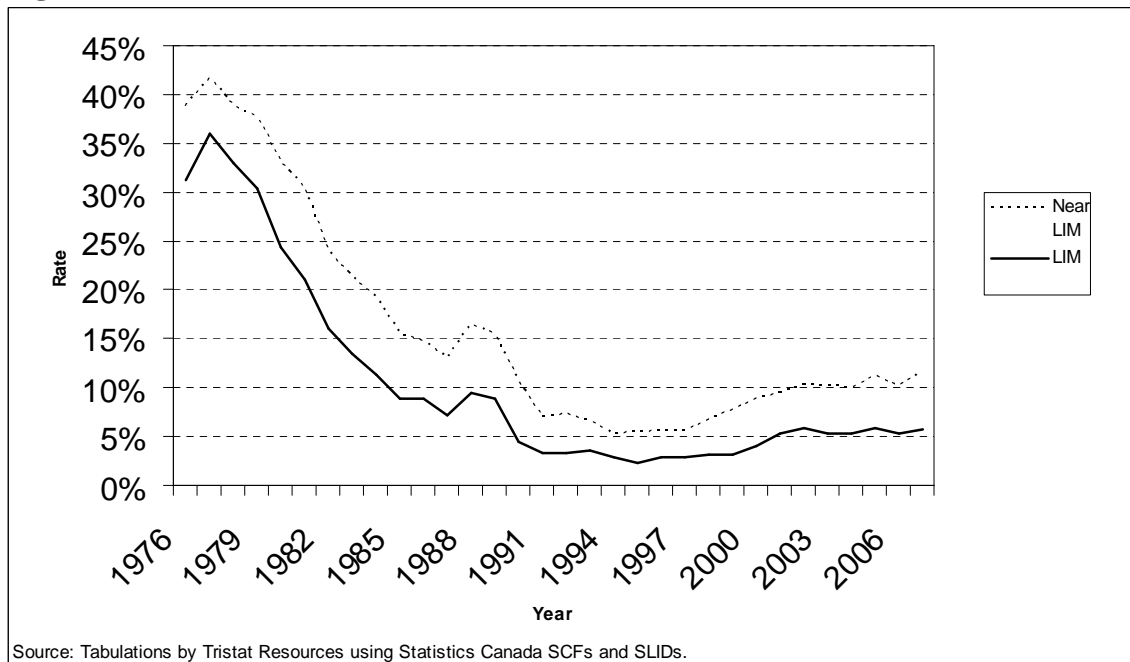
5.2 Pauvreté au sein de la population âgée actuelle

La figure 8 ci-dessous fait état des variations des taux de population à faible revenu chez les familles composées de personnes âgées et les personnes âgées vivant seules au Canada au cours de la période allant de 1976 à 2006 au moyen de la mesure de faible revenu (MFR). Il fait également état du taux de quasi-faible revenu, dit MQFR – c.-à-d. le taux obtenu lorsque l'on ajoute 10 pour cent à la MFR.

L'élément le plus frappant en ce qui concerne l'évolution des deux mesures est la baisse importante du taux de faible revenu au cours de la période à l'étude. Un peu plus de 35 pour cent des familles composées de personnes âgées et des personnes âgées vivant seules avaient des revenus inférieurs au taux de MFR à la fin des années 1970, alors que cette proportion est maintenant descendue à environ 5 pour cent. Ce recul s'est produit en majeure partie au milieu des années 1980, moment auquel le taux de MFR était redescendu sous la barre des deux chiffres. Les taux de MFR, qui ont atteint leur plancher au milieu des années 1990, ont augmenté légèrement et de façon irrégulière depuis ce temps. La baisse importante des taux de MFR à la fin des années 1970 et au cours des années 1980 résulte sans doute de l'augmentation du SRG et la maturation du RPC/RRQ. (Au sujet du rôle de ces derniers, voir Myles, 2000.) L'interprétation que fait Milligan de l'augmentation du taux de MFR est relevée ci-dessous.

Figure 8

Taux de faible revenu des familles composées de personnes âgées et ses personnes âgées vivant seules établis à l'aide de la MFR et de la MFR +10 %, de 1976 à 2007



Le tableau 6 ci-dessous fait appel à des données de 2007 sur le revenu familial pour illustrer le fait que les revenus des personnes âgées sont concentrés plus densément vers le seuil de faible revenu que ce n'est le cas pour les revenus des personnes non âgées. Le tableau présente les taux de faible revenu fondés sur la MFR et les taux fondés sur la MFR plus 10 pour cent pour différents groupes d'âge. L'ajout de 10 pour cent à la MFR ajoute proportionnellement plus de personnes à la partie de la population âgée de 65 ans et plus se situant sous la MFR que ce n'est le cas pour les groupes d'âge plus jeunes. Il est également frappant de constater à la figure 8 que les taux de faible revenu établis en fonction de la MFR et de la MFR plus 10 pour cent ont tendance à évoluer parallèlement.

Tableau 6
Taux de faible revenu établis en fonction de la MFR et de la MFR plus 10 % par âge du chef de famille, 2007

Année	Âge du chef de famille	Taux de pauvreté – MFR	Taux de pauvreté MFR +10 %	Augmentation en % : MFR par rapport à MQFR
2007	Moins de 25 ans	48,3 %	53,4 %	10,65 %
	25 à 44 ans	14,5 %	16,8 %	15,2 %
	45 à 64 ans	14,9 %	17,4 %	16,6 %
	65 ans et plus	5,7 %	11,6 %	103,1 %
	Tous les âges	14,2 %	17,5 %	23,0 %

Deux commentaires récents formulés par Veall, 2008 et Milligan, 2008 méritent d'être mentionnés, étant donné qu'ils apportent un éclairage supplémentaire sur la pauvreté des personnes âgées au Canada. Ces deux observations reconnaissent la baisse importante des taux de pauvreté chez les personnes âgées dans la dernière partie du XX^e siècle et le faible niveau de pauvreté qui a été atteint chez ces personnes au Canada.

Veall offre une perspective comparative internationale sur la pauvreté chez les personnes âgées en comparant les données canadiennes à celles de 24 autres pays qui ont participé à l'Étude sur le revenu au Luxembourg (ERL) au cours de la période allant de 1970 à 2000. Les données de l'ERL sur la pauvreté sont toutes établies en fonction de la MFR.

Veall conclut qu'aucun pays n'a connu une baisse aussi importante de la pauvreté chez les personnes âgées que le Canada et qu'en 2000, seulement quatre pays avaient des taux de pauvreté inférieurs au taux de 6 pour cent du Canada (les Pays-Bas, la Hongrie, la Pologne et le Luxembourg). Ces pays partagent avec le Canada la distinction d'être les seuls pays visés par l'ERL qui ont des taux de pauvreté chez les personnes âgées inférieurs aux taux de pauvreté chez les enfants et au sein de la population générale. Certains autres pays ont des taux de pauvreté s'approchant du niveau canadien (p. ex., la Suède et l'Allemagne), tandis que certains ont des taux de beaucoup supérieurs (p. ex., l'Australie, 23 pour cent; le Royaume-Uni, 20 pour cent et les États-Unis, 25 pour cent). Comme cela est le cas pour le Canada, les taux de pauvreté des autres pays sont fonction de la définition de pauvreté.

L'un des principaux centres d'intérêt de Veall consiste à déterminer s'il existe des sous-ensembles de la population âgée pour lesquels les taux de pauvreté sont considérablement plus élevés que ceux de la population en général. Il émet une observation générale selon laquelle les groupes suivants sont exposés à un risque plus élevé de pauvreté : les immigrants récents, les personnes séparées ou divorcées, particulièrement les femmes, et les aînés ayant des jeunes à charge. En ce qui concerne les immigrants, il remarque que l'utilisation qu'il fait des données de la BADL pour cette partie de sa recherche peut poser un problème, étant donné que celles-ci ne tiennent pas compte de l'effet du partage par les immigrants de locaux d'habitation avec d'autres membres de leur famille que leurs parents et leurs enfants. Néanmoins, il convient de souligner que plus de deux immigrants récents sur trois qui sont des personnes âgées ont des revenus inférieurs aux taux de MFR. Veall présente les taux inférieurs à la MFR pour les hommes et les femmes par groupes d'âge de cinq ans à partir de l'âge de 66 ans et inclut un groupe d'âge ouvert de 91 ans et plus. Les données sont regroupées en fonction de l'état matrimonial. Les hommes séparés ou n'ayant jamais été mariés présentent des taux de MFR quelque peu supérieurs à celui de 6 pour cent constaté pour la population âgée en général, soit de 7 à 10 pour cent et de 11 à 14 pour cent, respectivement. Pour les femmes de tout groupe d'âge et d'état matrimonial autre que le mariage, les taux inférieurs à la MFR dépassent les 6 pour cent : les veuves, 7 à 12 pour cent, les femmes divorcées, 10 à 21 pour cent, les femmes séparées, 18 à 25 pour cent, et les femmes jamais mariées, 14 à 16 pour cent.

Veall remarque que l'on constate peu de variation des taux de pauvreté en fonction de l'âge parmi la population âgée.

Milligan concentre son attention sur les taux de faible revenu parmi les personnes âgées du Canada pour la période allant du début des années 1970 jusqu'en 2004. Il utilise trois mesures de la pauvreté fondées sur le revenu : la MFR, le SFR et ce qu'il a dénommé mesure de la pauvreté relative des personnes âgées (MPRPA), qui est semblable à la MFR, mais qui exclut les personnes âgées du calcul de base du revenu familial médian redressé. Tous les calculs ont recours aux mesures du revenu familial redressé après impôts. Il élabore également trois mesures de la pauvreté fondées sur la consommation qui font appel à différentes mesures de consommation, mais qui sont conceptuellement semblables à la MPRPA, en ce sens qu'elles servent à déterminer la portion de la population âgée dont les niveaux de consommation sont inférieurs à ceux de la population non âgée. Les mesures de consommation portent sur les éléments suivants : les biens de consommation non durables avec loyer à payer, les biens de consommation non durables sans loyer à payer et les dépenses courantes.

Les séries chronologiques fondées sur le revenu sont construites à partir de données provenant de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) jusqu'au milieu des années 1990 et l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Les données qui sous-tendent les mesures de consommation proviennent de l'Enquête sur les dépenses des familles (EDF) et ensuite de l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM).

La tendance générale à la baisse de la pauvreté chez les personnes âgées qui ressort des données présentées ci-dessus se retrouve dans toutes les mesures de revenu. En fait, elles évoluent en parallèle en se suivant de près au fil du temps. Les baisses sont prononcées dans tous les cas à partir de la fin des années 1970 jusqu'à la fin des années 1980 et Milligan fait état d'augmentations réelles du SRG, qui ont contribué à ce résultat. Le recul constaté après la fin des années 1980 est plus faible et on observe en fait une certaine augmentation de la pauvreté d'après la MFR et la MPRPA à compter du milieu des années 1990. Cela résulte d'une augmentation des revenus dans la partie non âgée de la population et d'une concentration de la croissance des revenus chez les personnes âgées touchant des revenus élevés à ce moment-là.

Milligan résume ses conclusions sur la pauvreté liée à la consommation comme suit :

L'analyse de la pauvreté sur le plan de la consommation donne lieu à trois principaux constats. Premièrement, on constate que la tendance temporelle relative aux mesures de la pauvreté sur le plan de la consommation est marquée par une forte baisse depuis les 35 dernières années, de façon semblable à celle des revenus. Deuxièmement, le niveau de pauvreté sur le plan de la consommation chez les personnes âgées est très sensible au traitement des flux liés au logement – lorsque ceux-ci sont imputés, les taux de pauvreté sont très bas, mais ils sont élevés en l'absence d'imputation. Finalement, la pauvreté sur le plan de la consommation ne fait l'objet d'aucune pointe correspondant à la tendance

observée immédiatement avant et après l'âge de 65 ans pour les mesures de revenu. [traduction]

L'analyse ci-dessus de la pauvreté chez les personnes âgées repose sur les MFR. Nous avons mentionné à la section 4.1 que la MFR n'est qu'une des diverses mesures de la pauvreté et que les taux et les seuils de pauvreté sont plus élevés lorsque l'on a recours à certaines autres mesures. Il n'existe pas de règle claire amenant les analystes à opter pour un seuil de pauvreté ou de faible revenu plutôt qu'un autre. Le choix revêt en soi un certain caractère arbitraire. À tout point de vue, il y a eu une amélioration importante des taux de pauvreté au Canada, mais la mesure dans laquelle l'objectif de lutte contre la pauvreté a été atteint est une question dont on pourrait débattre encore longtemps. En outre, Veall nous rappelle qu'il peut exister des sous-ensembles de la population âgée pour lesquels la question est plus importante que pour l'ensemble des gens âgés.

5.3 Taux de remplacement

i) La Rochelle-Côté, Myles et Picot

Le maintien du niveau de vie des gens au moment de prendre leur retraite et par la suite est depuis longtemps reconnu comme un objectif à atteindre dans le discours sur les régimes de retraite à l'échelle canadienne et internationale. Jusqu'à tout récemment, cependant, il n'était pas possible de comparer directement les revenus d'une même personne avant et après la retraite. Cette restriction relative aux données a été surmontée depuis quelques années grâce à la création de la Base de données administratives longitudinales (BDAL) qui est construite à partir des dossiers fiscaux datant de 1982. La BDAL assure la liaison longitudinale des dossiers fiscaux et ajoute certaines autres données administratives. Il s'agit d'un fichier volumineux (20 pour cent des déclarations T-1) qui comprend la plupart des marqueurs d'intérêt sociaux et économiques, à l'exception du niveau de scolarité.

Trois analystes de Statistiques Canada, Sébastien LaRochelle-Côté, John Myles et Garnet Picot (appelés les analystes de Statistique Canada) ont utilisé la BDAL pour étudier les revenus des Canadiens sous l'angle du passage du travail à la retraite. L'évolution des revenus de six cohortes d'âge composées de personnes âgées de 54 à 56 ans, réparties en tranches de cinq ans de 1983 à 1998, qui touchaient des revenus d'emploi de plus de 10 000 \$ alors qu'elles avaient entre 54 et 56 ans, a fait l'objet d'un suivi jusqu'en 2005. Les revenus ont été analysés en fonction des revenus familiaux après impôts, rajustés en fonction de la taille des familles.

Les analystes de Statistique Canada centrent principalement leurs efforts sur la cohorte d'âge des personnes âgées de 54 à 56 ans en 1983, étant donné qu'il s'agit du groupe qui pouvait faire l'objet du suivi le plus long. L'évolution des revenus des autres cohortes a été évaluée afin de vérifier la constance des résultats entre les cohortes, qui s'est avérée élevée.

Le taux de remplacement médian de la cohorte de 1983 est demeuré près de 1,0 jusque vers l'âge de 60 ans, pour ensuite descendre à 0,8 environ vers l'âge de 65 ans. Le taux de

remplacement est demeuré pratiquement à ce niveau par la suite. Même si la médiane est demeurée élevée tout au long de la période d'observation, la portion de la population dont les taux de remplacement étaient supérieurs à 1,0 est passée de près de 50 pour cent dans la tranche d'âge de 59 à 61 ans à 35 pour cent dans celle de 64 à 66 ans et à 23 pour cent dans celle de 69 à 71 ans. Par ailleurs, la partie de la population dont les taux de remplacement étaient inférieurs à 60 pour cent est passée de 10 pour cent à l'âge de 60 ans et à 21 pour cent à l'âge de 75 ans.

La population incluse dans l'étude des analystes de Statistique Canada comprend des gens touchant de faibles niveaux de revenu dans la tranche d'âge de 54 à 56 ans et, si ces derniers sont acceptés comme révélateurs des revenus de préretraite, on pourrait alors s'attendre à ce que les régimes de retraite publics offrent à eux seuls des taux de remplacement importants à un grand nombre de personnes. Par conséquent, il est important d'accorder une attention particulière aux soutiens de famille du troisième quintile et du quintile supérieur dans la cohorte de 1983. Dans le quintile des personnes à revenu moyen, 18,1 pour cent des gens ont des taux de remplacement de moins de 60 pour cent dans la tranche de 64 à 66 ans, tout comme environ 25 pour cent dans les tranches de 69 à 71 et de 74 à 76 ans. Les revenus médians pour le quintile des personnes à revenu moyen en 1983 s'établissaient à 46 600 \$ en dollars de 2005, alors que le MGAP de 2005 était de 41 100 \$. Le quintile supérieur affichait des revenus médians de 101 000 \$ en 1983, toujours en dollars de 2005. À l'âge de 65 ans, 27,4 pour cent des gens du quintile supérieur avaient un taux de remplacement de moins de 60 pour cent, et il en était de même pour plus de 30 pour cent d'entre eux dans les tranches de 69 à 71 et de 74 à 76 ans. Des sous-ensembles importants des groupes de gens à revenu moyen et élevé ont subi des baisses importantes de revenu après la retraite.

Les analystes de Statistique Canada ont remarqué qu'il existe dans les différents quintiles des écarts importants au chapitre des taux de remplacement et ils ont déterminé les sources de revenu qui en sont à l'origine. Dans la tranche d'âge de 64 à 66 ans, les écarts s'expliquent principalement par les différences de revenus d'emploi ou de travailleur indépendant. Des écarts plus petits mais importants découlent des différences constatées dans les gains en capital et de la présence de revenus du 3^e pilier. À mesure que la cohorte vieillit, les écarts s'expliquent plus manifestement par les différences de revenus du 3^e pilier, notamment après 70 ans.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une constatation propre aux taux de remplacement, il vaut la peine de noter que les analystes de Statistique Canada ont observé qu'une tendance égalisatrice se dessinait dans les revenus de retraite puisque les revenus du quintile supérieur diminuaient davantage que ceux du quintile inférieur. En outre, les gens des quintiles inférieurs ont tendance à toucher des revenus plus stables grâce à l'incidence plus importante des prestations de SV, du SRG et du RPC/RRQ comme source de revenu. De plus, bien que les caractéristiques constatées dans l'analyse de la cohorte d'âge de 1983 soient généralement semblables à celles des cohortes plus jeunes, ces dernières avaient des revenus plus élevés en raison de revenus supérieurs provenant du 3^e pilier.

L'étude de LaRoche-Côté, Myles et Picot est extrêmement précieuse étant donné qu'elle fournit la première mesure directe des taux de remplacement sur une longue période²⁶. Leur analyse dresse un portrait positif des taux de remplacement médians pour la cohorte de 1983 et les cohortes ultérieures. Toutefois, elle indique en outre qu'une grande minorité de gens faisant partie des tranches moyenne et supérieure de la répartition des revenus de 1983 aura des taux de remplacement inférieurs à 60 pour cent après impôts. Il est également important de souligner que les revenus d'emploi et de travailleur indépendant jouent un rôle important comme source de revenu dans le numérateur du calcul des taux de remplacement. Les taux de remplacement faisant l'objet de leur analyse ne visent pas exclusivement les personnes qui se sont retirées de la population active. Finalement, l'évolution de la composition des ménages après la tranche d'âge de 54 à 56 ans ne fait pas l'objet d'un examen particulier, ni non plus le taux de remplacement des conjoints survivants après le décès d'un des membres du couple. L'augmentation du nombre de familles dont les taux de remplacement sont inférieurs à 60 pour cent est liée à cette transition.

ii) *Lise*

Lise, 2001, s'intéresse également à la question du maintien des niveaux de vie pendant la vieillesse et étudie la question à l'aide d'une mesure de la consommation. Il a recours aux données de l'EDF et de l'EDM pour construire les profils de consommation de différentes cohortes au fil du temps. Sa mesure de consommation ajoute un volet de service imputé annuellement pour le logement et les voitures aux dépenses relatives aux biens non durables et déduit l'épargne. Les taux d'épargne, qui sont importants pour son étude, sont calculés sous forme d'évolution de l'actif net par rapport au revenu disponible. Comme c'est le cas pour les autres études citées, Lise travaille avec des données familiales rajustées en fonction de la taille des familles.

Pour les cohortes ayant atteint l'âge de la retraite, Lise ne constate aucune perturbation de la consommation chez les familles qui passent de la période où les gens sont proprement au travail à celle où ils sont spécifiquement à la retraite (de 50 à 75 ans). Lise répartit ses données par quartiles à l'intérieur des cohortes et constate que le seul choc auquel devra faire face le premier quartile sera vraisemblablement favorable. Aucun choc ne se dessine de façon manifeste dans les quartiles supérieurs même si l'on constate de faibles baisses de la consommation.

Lise se préoccupe également des perspectives des baby-boomers qui prendront leur retraite dans les années à venir. Il constate que les taux d'épargne des cohortes non retraitées sont généralement supérieurs à ceux des cohortes retraitées du même âge. En se fondant sur cette observation, il conclut que, si les cohortes plus jeunes obtiennent des rendements semblables sur leurs placements, ils ne devraient connaître aucune perturbation de leurs niveaux de consommation à la retraite.

²⁶ Gower a utilisé la BDAL pour étudier le taux de remplacement d'une seule cohorte d'âge dont les membres avaient 55 ans en 1992. À l'époque, la BDAL ne comportait que 14 années de données.

Lise remarque que son évaluation de la situation actuelle et future des personnes âgées est optimiste et déclare que le régime de revenus de retraite du Canada fonctionne bien. Toutefois, à l'instar des résultats de la recherche des analystes de Statistique Canada sur le maintien des revenus, ses conclusions sont compatibles avec la possibilité qu'il existe des sous-ensembles de personnes âgées dont les niveaux de consommation baissent à la retraite. Par ailleurs, Horner (2007) mentionne que, dans un document de suivi non publié, Lise a repris ses données sans ajouter de services provenant des biens durables et que les baisses de consommation constatées dans les quartiles deux à quatre étaient plus évidentes : 15 pour cent, 18 pour cent et 12 pour cent pour les quartiles deux à quatre par rapport à 9,5 pour cent, 8 pour cent et 5 pour cent. Des questions concernant les inférences de Lise au sujet de l'avenir seront soulevées à la section 6.1 ci-dessous.

iii) *Alan, Atalay et Crossley*

Dans le cadre de l'Enquête sociale générale (ESG) de Statistique Canada, on a demandé aux répondants à la retraite en 1999 et 2002 de répondre à la question suivante : « Comparativement à l'année précédant votre retraite, diriez-vous que vous avez une meilleure situation financière, une pire situation ou une situation similaire? » On leur a également demandé : « Comparativement à l'année précédant votre retraite, considérez-vous que vous profitez mieux ou moins de la vie ou que la situation est à peu près la même? » La question sur le degré de satisfaction générale à l'égard de la vie à la retraite a également été posée dans l'ESG de 1989 et des questions semblables ont été posées dans un sondage « ponctuel » sur la retraite mené en 1975. Les résultats de ces sondages constituent le fondement d'une analyse effectuée en 2008 par Sule Alan, Kadir Atalay et Thomas Crossley sur l'auto-évaluation du caractère adéquat des revenus des personnes âgées au Canada. La réponse à la première des deux questions précitées porte directement sur l'auto-évaluation du remplacement des revenus.

Les auteurs ont étudié, dans le cadre de leur analyse, les personnes de 55 ans et plus qui ont indiqué être retraités et avoir été auparavant employés. Pour les besoins du présent rapport, les constatations les plus importantes du travail d'Alan, Atalay et Crossley peuvent être résumées dans le tableau 7 ci-dessous (qui est une version légèrement modifiée d'un tableau créé par les auteurs) :

Tableau 7
Enquête sociale générale

Comparativement à l'année précédant votre retraite, diriez-vous que vous avez une meilleure situation financière, une pire situation ou une situation similaire?

	55 ans et plus		70 ans et plus		Retraité dans les cinq dernières années
	1994	2002	1994	2002	
Pire	30,5 %	26 %	23 %	21 %	31 %
Similaire	50 %	56 %	51 %	57 %	57 %
Meilleure	19,5 %	18 %	26 %	22 %	12 %

Un peu plus du quart des répondants de 55 ans et plus indiquent que leur situation à la retraite est pire que celle qu'ils avaient immédiatement avant la retraite, tandis qu'un peu plus de 20 pour cent des personnes de 70 ans et plus répondent en ce sens. Pour les deux groupes d'âge, on a observé une baisse des pourcentages de répondants qui affirment que leur situation est pire. L'enquête de 2002 révèle que la portion des gens indiquant que leur situation est pire est un peu plus élevée chez les personnes ayant pris récemment leur retraite que parmi la population retraitée en général.

Le nombre de répondants à l'ESG indiquant que leur situation est pire est comparable à celui des répondants des troisième et cinquième quintiles de l'étude de Statistique Canada. Il convient de noter que le processus d'examen utilisé par Alan, Atalay et Crossley ne comporte pas d'analyse des revenus avant la retraite. Par conséquent, le résultat de l'auto-évaluation peut sembler supérieur au nombre attendu par rapport à l'étude de Statistique Canada. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que la population de retraités ayant participé à l'auto-évaluation du bien-être exclut toutes les personnes qui occupent un emploi ou cherchent du travail.

Les auteurs entreprennent une analyse des caractéristiques des retraités qui expriment plus de satisfaction à l'égard de la vie en général après la retraite et de leur situation financière. Ils présentent leur conclusion sur un plan aussi bien bidimensionnel que multidimensionnel. Selon leur analyse bidimensionnelle, le fait de toucher une retraite de l'ancien employeur et celui d'être propriétaire d'une maison sont tous deux reliés de façon positive à la satisfaction générale que les retraités expriment à l'égard de la retraite et de leur situation financière. Dans l'analyse multidimensionnelle, la relation entre ces caractéristiques et la satisfaction générale à l'égard de la retraite est considérée comme significative du point de vue statistique et, même s'il existe une relation positive entre l'auto-évaluation du bien-être financier et ces caractéristiques, celle-ci n'est pas statistiquement significative. Dans l'analyse multidimensionnelle, les fortes relations positives avec l'auto-évaluation du bien-être financier sont l'âge²⁷ et la retraite volontaire, tandis qu'il existe une forte relation négative avec une faible auto-évaluation de l'état de santé.

Même si cela n'est pas directement lié aux taux de remplacement comme tels, les auteurs ont recours à des paires de données transversales provenant de l'ESG et de l'Enquête sur les dépenses des familles de 1992 et de l'Enquête sur les dépenses des ménages de 1998 effectuées par Statistique Canada pour démontrer que le revenu familial réel et la consommation familiale réelle rajustés en fonction de la taille des ménages ont tendance à être en forme de butte allongée par rapport à l'âge et qu'ils atteignent leur sommet dans la cinquantaine, tandis que la satisfaction générale à l'égard de la vie a tendance à demeurer relativement constante au cours des différents âges.

²⁷ Les auteurs font remarquer que l'âge peut être une variable difficile à interpréter dans les données transversales avec lesquelles ils travaillent étant donné qu'il peut être un indicateur de l'âge lui-même, des effets de la cohorte, du biais de sélection (il ne s'agit pas d'un échantillon aléatoire de personnes d'un âge donné qui survivent jusqu'à un âge plus avancé), du moment de la retraite et de l'adaptation qui en découle.

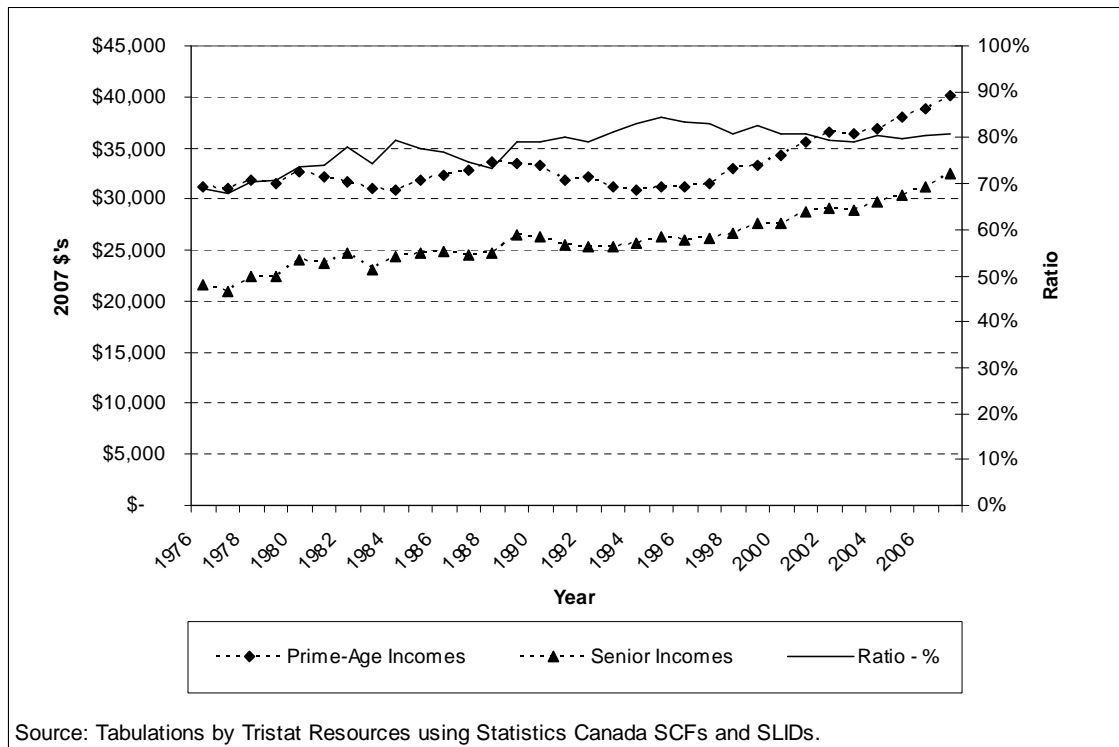
5.4 Taux de quasi-remplacement

Nous avons mentionné à la section 4 ci-dessus que les revenus des aînés sont parfois comparés à ceux de groupes d'âge plus jeunes et que ces comparaisons sont appelées taux de quasi-remplacement. Bien que ces taux soient parfois considérés sur le plan intellectuel comme les parents pauvres des taux réels de remplacement, ils fournissent un éclairage sur les niveaux de vie relatifs des personnes âgées au sein de la population totale.

Dans la figure 9 ci-dessous, les revenus après impôts des familles de personnes âgées et des personnes âgées vivant seules sont comparés avec ceux des familles et des personnes seules de la tranche d'âge des 45 à 64 ans (force de l'âge). Les familles sont classées en fonction de l'âge du membre aîné de la famille. Les données familiales sont rajustées en fonction de la taille de la famille pour en assurer l'équivalence.

Comme on peut le constater dans la figure 9, les revenus des familles âgées ont connu une amélioration par rapport aux familles dans la force de l'âge, mais cette amélioration a suivi un cours quelque peu irrégulier. L'écart entre les revenus des gens dans la force l'âge et ceux des aînés s'est refermé de façon plus ou moins continue au cours de la période allant de 1976 au milieu des années 1990. Depuis le milieu des années 1990, on a constaté une faible baisse des revenus de la population âgée par rapport à ceux de la population se situant dans la force de l'âge. Toutefois, même à la fin de la période d'observation, le revenu médian redressé après impôts de la population âgée se situait toujours à 80 pour cent de celui de la population dans la force de l'âge. Étant donné que ces constatations ne tiennent pas compte des économies en vue de la retraite ou des dépenses liées au travail, on devrait s'approcher d'une équivalence complète des revenus. Ce type de généralisation ne tiendra pas pour toute la population âgée, mais l'expérience type semble avoir été positive. Certaines des mises en garde formulées à la section 5.5 s'appliquent aux inférences tirées de cette figure.

Figure 9
Revenu médian équivalent après impôts,
familles et personnes seules,
âgées de 45 à 64 ans et de 65 ans et plus,
Canada, de 1976 à 2007



5.5 Conclusions sur les revenus de la population âgée actuelle

Selon les critères d'évaluation des revenus de retraite établis à la section 4, la dernière partie du XX^e siècle a été une période d'amélioration remarquable des revenus des personnes âgées. Les revenus réels ont augmenté, les revenus relatifs à la population plus jeune ont progressé, les taux de pauvreté ont diminué sous tous les aspects et les taux de remplacement ont été en règle générale très élevés. Beaucoup de progrès ont été accomplis. Il convient toutefois d'émettre certaines mises en garde.

Premièrement, il y a un débat légitime sur le niveau de pauvreté de la population âgée selon les différentes conceptions de la pauvreté et les différentes façons de la mesurer. Deuxièmement, même dans un contexte généralement favorable, il peut y avoir des sous-ensembles de la population qui connaissent des taux relativement plus élevés de pauvreté et (ou) des baisses non négligeables de leur niveau de vie à la retraite. Il convient de rappeler également que les tendances favorables ont eu tendance à se stabiliser au cours des années 1990 et que les revenus d'emploi ou de travail autonome jouent toujours un rôle causal important dans l'obtention de résultats favorables. Les mesures du revenu

utilisées pour caractériser les revenus des Canadiens âgés ne se sont pas limitées aux revenus des personnes qui se sont complètement retirées de la population active.

Enfin, et c'est là peut-être ce qui importe le plus, les résultats favorables obtenus en matière de revenus de retraite témoignent non seulement de la vigueur des systèmes de revenus de retraite, mais aussi de la façon dont ceux-ci ont interagi avec une conjoncture économique et financière donnée. Une inflation relativement faible après les années 1990, l'absence de croissance moyenne réelle des salaires et traitements, des rendements inhabituellement élevés sur les actifs financiers et un accroissement considérable de la participation des femmes au sein de la main-d'œuvre ont tous contribué aux résultats favorables décrits ci-dessus. Toute modification de ces circonstances modifiera les résultats engendrés par les programmes actuels de revenu de retraite.

Section 6 : Le SRR de l'avenir : résultats et influences

La présente section se tourne vers l'avenir. Elle commence par un examen des diverses tentatives de quantification des perspectives sur le plan des revenus de retraite des Canadiens. Ces efforts, bien qu'ils ne soient pas sans faille, sont tous sérieux. Ils tiennent généralement compte des systèmes existants de revenu de retraite, ainsi que de la conjoncture sociale et économique, tels qu'ils sont. À la suite de l'examen des tentatives de quantification, vient une analyse de l'évolution et des propositions de modification de chacun des trois piliers du SRR. À cette étape, une attention accrue sera accordée au pilier 3 et aux RRE. Il sera question de l'évolution de la couverture des RRE et du passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées, ainsi que des rapports sur les problèmes liés aux RRE préparés à la suite des enquêtes commandées par les gouvernements provinciaux. Ce dernier point présentera deux autres commentaires éclairés sur le pilier 3. Un commentaire relativement bref sur les questions touchant l'avenir des piliers 1 et 2 y sera ajouté. Enfin, des remarques seront formulées sur l'évolution du marché du travail et du profil démographique qui aura une incidence sur les revenus que générera le SRR.

6.1 Quantification des perspectives sur le plan des revenus de retraite

Cette section présente les résultats de trois tentatives de quantification des perspectives probables sur le plan des revenus de retraite des futures personnes âgées et donne une courte description des méthodologies utilisées. Suivra une conclusion sur ces tentatives, ainsi qu'une référence à l'étude Lise mentionnée à la section 5.3.

i) Maser et Dufour

L'Enquête sur la sécurité financière (ESF) de 1999 a été la première étude sur la richesse des Canadiens à être menée depuis 1984 et la toute première à essayer d'évaluer la valeur des RRE. Deux analystes de Statistique Canada, Maser et Dufour, ont utilisé les données de l'ESF afin d'essayer de répondre à la question suivante : quelle proportion de la population approchant de l'âge de la retraite (les personnes seules âgées de 45 à 64 ans et les familles dont le chef se situe dans la même tranche d'âge) qui avait toujours un emploi l'année précédant l'enquête serait probablement incapable de remplacer son revenu antérieur à la retraite à 65 ans ou aurait un revenu supérieur au SFR après impôts (Statistique Canada, 2001). Maser et Dufour utilisent deux niveaux de remplacement du revenu comme indice de maintien du niveau de vie antérieur à la retraite : 66,67 pour cent et 80 pour cent. De plus, les personnes dont les perspectives sur le plan des revenus de retraite dépassent 60 000 \$ et les familles ayant un revenu supérieur à 100 000 \$ sont réputées avoir atteint leurs objectifs, quel que soit le taux de remplacement prévu.

Maser et Dufour suivent les étapes ci-dessous pour déterminer la probabilité qu'un ménage atteigne les objectifs de remplacement qu'il a établis :

1. En fonction du revenu actuel, ils établissent le montant de l'objectif de remplacement du revenu.

2. Le montant des prestations prévues au titre de la SV, du SRG et du RPC/RRQ est déduit de l'objectif afin de déterminer la partie qui doit provenir d'un régime de retraite privé.
3. L'écart de revenu calculé à l'étape 2 est converti en un patrimoine qu'il faut posséder à 65 ans afin d'atteindre l'objectif fixé à l'étape 1. La conversion d'un revenu en patrimoine se fait au moyen de facteurs d'actualisation normalisés pour les hommes et les femmes.
4. Le patrimoine nécessaire à 65 ans est actualisé en fonction de l'âge actuel de la personne à l'étude afin de tenir compte de l'augmentation de la valeur du patrimoine existant à l'âge de 65 ans et une deuxième fois afin de tenir compte de l'accroissement continu du patrimoine (c.-à-d. une nouvelle épargne-retraite).
5. Le patrimoine actualisé déterminé à l'étape 4 est comparé au patrimoine de retraite effectivement accumulé à cette date.

Au moment de calculer les prestations du RPC/RRQ, on utilise un taux de remplacement de 20 pour cent en raison du fait que très peu de bénéficiaires de prestations de retraite du RPC reçoivent la totalité des 25 pour cent. De plus, l'étude de Maser et Dufour fait implicitement ressortir le fait que la prestation de SV augmente au même rythme que les salaires. Le taux d'actualisation utilisé à l'étape 4 est de 2,5 pour cent, ce qui est faible pour ce type de calcul. Toutefois, il n'y a aucune projection de salaires, de sorte que le taux d'actualisation est implicitement supérieur de 2,5 pour cent par année à l'augmentation des salaires, qui est élevée. Le patrimoine dont Maser et Dufour tiennent compte à l'étape 5 comprend non seulement les régimes de retraite et les REER, mais également la moitié du patrimoine immobilier, du patrimoine financier non lié à un régime de retraite, du patrimoine foncier et des actions de sociétés.

La principale conclusion de l'analyse de Maser et Dufour est que 33 pour cent des personnes sur le point de prendre leur retraite ne seront pas en mesure d'atteindre l'objectif de revenu de retraite de 66,67 pour cent et que ce nombre passe à 44 pour cent en ce qui a trait à l'objectif de 80 pour cent. Pour les familles économiques, les chiffres comparables sont de 30 et 42 pour cent et, pour les personnes seules, de 46 et 53 pour cent. Les chiffres beaucoup plus élevés qui se rapportent aux personnes seules reflètent le fait que celles-ci sont plus nombreuses à avoir un revenu inférieur au SFR.

Selon le niveau de revenu actuel, la probabilité de ne pas atteindre l'objectif de revenu de retraite se répartit suivant une courbe en forme de « u », les familles situées aux deux extrémités de celle-ci présentant les perspectives les plus faibles d'atteindre cet objectif – bien qu'à l'extrémité inférieure, ce soit l'objectif correspondant au SFR qui soit raté et, à l'extrémité supérieure, l'objectif de remplacement du revenu. La fourchette de revenus à laquelle la probabilité de ne pas atteindre les objectifs est à son plus bas est celle de 20 000 \$ à 39 999 \$, la perspective d'atteindre l'objectif des deux tiers étant alors inférieure à 25 pour cent.

Maser et Dufour présentent leurs conclusions sur la probabilité que les différents sous-ensembles de personnes sur le point de prendre leur retraite atteignent l'objectif de remplacement des deux tiers. (Les modèles décrits dans la présente section à l'égard de l'objectif des deux tiers valent également pour l'objectif de 80 pour cent. Les modèles relatifs à ce dernier ne sont pas cités afin de faciliter la présentation.) Ils concluent que les salariés sont plus susceptibles de ne pas atteindre l'objectif que les travailleurs autonomes (36 pour cent par rapport à 21 pour cent). Selon le groupe professionnel, les personnes occupant un emploi dans la fonction publique ou en éducation sont les moins susceptibles de ne pas atteindre l'objectif (19 pour cent), alors que celles occupant un emploi dans les secteurs de la fabrication et de la transformation sont les plus susceptibles de ne pas y parvenir (46 pour cent). Les personnes travaillant dans les secteurs des services, du commerce et des transports présentent une probabilité élevée de ne pas atteindre l'objectif (39 pour cent). Compte tenu de la méthodologie employée par Maser et Dufour, il n'est pas surprenant de constater que l'accession à la propriété soit fortement associée à la réalisation de l'objectif de revenu de retraite. Les chercheurs estiment que seulement 15 pour cent des personnes propriétaires de leur maison sans avoir de prêt hypothécaire n'atteindront pas l'objectif, comparativement à 34 pour cent des propriétaires qui ont un prêt hypothécaire et 59 pour cent des gens qui ne sont pas propriétaires.

L'ESF a été menée à nouveau en 2005, mais aucune analyse comparative n'a été effectuée sur les données qui en ont découlé. En effet, il n'est pas évident que cela puisse se faire, étant donné que l'échantillon de l'enquête de 2005 était beaucoup plus petit qu'en 1999.

ii) *Université de Waterloo*

Une tentative plus récente de quantifier la suffisance de l'épargne-retraite a été faite pour le compte de l'Institut canadien des actuaires par un groupe de l'Université de Waterloo (Université de Waterloo, 2007 – U de W), que l'on appellera l'étude de Waterloo. Il convient d'informer les lecteurs que l'étude n'explique pas tous les aspects de la méthodologie utilisée.

L'étude de Waterloo cherche à déterminer si les Canadiens épargnent suffisamment pour atteindre leurs objectifs de revenu de retraite à l'âge de 65 ans en 2030, le but étant d'acquitter les frais de subsistance de base nécessaires. On entend par frais de subsistance de base nécessaires la nourriture, l'hébergement, les vêtements, le transport, les soins de santé, l'électricité et les impôts. Les frais moyens relatifs à ces éléments au début et au milieu de la première décennie du XXI^e siècle sont établis pour les ménages composés de une et deux personnes âgées, et ces niveaux de dépense sont projetés jusqu'en 2030 au moyen de deux taux d'inflation annuel différents (1,43 pour cent et 2,53 pour cent). L'étude utilise les dépenses projetées comme objectifs de revenu de retraite. Une projection du niveau de revenu de retraite est effectuée en fonction des sommes disponibles au titre de la SV, du RPC/RRQ, des RRE, des REER et de la valeur nette de la maison. Si les montants tirés de ces sources ne permettent pas d'atteindre l'objectif, on évalue le taux d'épargne nécessaire à l'atteinte de l'objectif. Les économies sont converties en formes indexées de revenu de retraite et les taux d'épargnes nécessaires à l'atteinte du revenu de retraite visé sont calculés sur une période de 25 ans.

L'élément central de l'analyse porte sur la situation des ménages composés de une et deux personnes, dont les revenus en 2005 vont de 40 000 \$ à 80 000 \$ (à peu près les traitements et salaires moyens et le double des traitements et salaires moyens).

L'étude calcule un certain nombre de taux d'épargne hypothétiques, supposant au départ l'absence de toute épargne privée de retraite. Autrement dit, les chercheurs calculent le taux d'épargne nécessaire à l'atteinte de l'objectif de revenu de retraite, supposant que seuls la SV et le RPC/RRQ constitueront des sources de revenu. Ces taux d'épargne présentent une certaine valeur quand vient le temps d'illustrer la sensibilité des taux d'épargne nécessaires à différentes variables. Par exemple, le taux d'épargne nécessaire de base s'appliquant à une personne seule dont le revenu est de 40 000 \$ est de 14 pour cent du salaire brut sur 25 ans afin d'atteindre l'objectif de couverture des frais nécessaires à l'âge de 65 ans. Toutefois, il tombe à 12 pour cent si le rendement de l'épargne augmente de 1 point de pourcentage par rapport au scénario de référence ayant utilisé la courbe de rendement prévu des obligations du gouvernement canadien, à 10 pour cent si la personne part à la retraite à 68 ans, à 6 pour cent si elle part à la retraite à 73 ans et à 5 pour cent si l'on tient compte de la valeur nette de la maison.

Selon l'étude, les premiers travaux hypothétiques ont été complétés par des données tirées de l'ESF de 2005 afin de déterminer la valeur de l'épargne-retraite des ménages présentant différentes caractéristiques. Les niveaux établis d'épargne ont été projetés au moyen d'hypothèses économiques « raisonnables » afin d'évaluer le revenu en 2030 et de comparer les prévisions de revenu avec les objectifs fondés sur les besoins décrits précédemment. Au total, 72 profils de ménages ont été évalués. L'étude conclut qu'en fonction des données existantes, environ les deux tiers des ménages composés de personnes prévoyant prendre leur retraite à 65 ans en 2030 n'épargnent pas suffisamment pour subvenir aux besoins de base définis ci-dessus. Elle établit, à titre d'exemple, deux profils de ménages qui devraient avoir un revenu de retraite suffisant et quatre de ménages qui ne devraient pas. Les deux ménages qui devraient avoir un revenu suffisant ont un avoir propre dans leur maison et soit un RRE, soit un REER à un taux d'épargne de 14 pour cent. Au-delà de cela, il est toutefois difficile de discerner des schémas de variables clairs. Il est pour le moins quelque peu surprenant de constater qu'un ménage dont le revenu est de 40 000 \$, possédant un avoir propre dans sa maison et dont un membre cotise à un régime à prestations déterminées est réputé ne pas avoir suffisamment d'épargne.

Les auteurs de l'étude prétendent que les deux tiers des ménages semblent ne pas épargner suffisamment pour couvrir leurs frais de base en 2030. Cependant, ils reconnaissent également qu'ils ne savent pas quelle partie de la population correspond à chacun de leurs 72 profils. Plusieurs autres aspects de l'analyse de Waterloo ne sont pas expliqués complètement : la valeur attribuée à la SV en 2030, la progression des salaires et le taux d'épargne hypothétique de 5 pour cent dans un régime à cotisations déterminées. De plus, un commentaire est formulé en passant sur le fait que la modélisation se fonde sur les valeurs d'actif moyennes tirées de l'ESF. Il faut approfondir ce sujet, ces valeurs

ayant tendance à varier considérablement en fonction de l'âge; il n'est pas évident que l'on puisse appliquer des valeurs moyennes aux personnes qui prendront leur retraite en 2030. Enfin, la période d'épargne de 25 ans utilisée est plus courte que ce que l'on voit généralement dans ce type d'analyse et cette période relativement courte entraîne une augmentation du taux d'épargne nécessaire. À un certain degré, cela se reflète dans les calculs relatifs au report de la retraite, bien que ceux-ci tiennent également compte d'une période de prestations de retraite plus courte et d'une période d'épargne plus longue. Enfin, il convient de noter explicitement que la méthode utilisée dans l'étude de Waterloo ne repose pas sur le taux de remplacement et que l'objectif de revenu fondé sur les dépenses pour les couples est considérablement plus élevé que ce qui serait normalement considéré comme l'équivalent pour les personnes seules.

iii) *Des lendemains difficiles*

La publication *Des lendemains difficiles* (ICA, 1995) du groupe de travail de l'Institut canadien des actuaires sur l'épargne-retraite constitue une tentative rapide de quantifier la suffisance de cette épargne. Dans *Des lendemains difficiles*, le groupe de travail a établi les taux d'épargne qu'il serait nécessaire d'adopter de façon régulière à partir de l'âge de 30 ans afin d'atteindre un objectif de revenu de retraite en 2030. L'objectif de revenu de retraite se présente sous une forme familière, soit le taux de remplacement, mais correspond à 80 pour cent des revenus à hauteur du tiers des traitements et des salaires moyens et à 70 pour cent des revenus plus élevés. Les taux de remplacement et les taux d'épargne-retraite visés sont calculés séparément pour les familles ayant un et deux soutiens économiques, reflétant le taux de remplacement plus élevé qu'assure la SV/le SRG aux familles ayant un seul soutien. L'hypothèse qui sous-tend l'analyse est que l'objectif devrait être atteint au moyen de programmes d'épargne-retraite (c.-à-d. des RRE, des REER et des régimes de participation différée aux bénéficiaires ou RPDB). Les habitations et autres formes de richesse sont ignorées.

En 2009, 14 ans plus tard, certaines des hypothèses utilisées aux fins des calculs seraient probablement considérées comme « audacieuses ». On suppose que le taux d'inflation annuel est de 4 pour cent, que le rendement nominal d'un portefeuille équilibré d'actions et de titres à revenu fixe est de 8,75 pour cent et que le rendement réel du même portefeuille est de 4,75 pour cent. Le taux de mortalité est fondé sur la table GAM 1983, sans projection. Ces hypothèses auraient tendance à entraîner une diminution du taux d'épargne nécessaire par rapport au taux d'épargne fondé sur des suppositions qui tiennent compte des perspectives et des attitudes actuelles. L'une des caractéristiques qui distingue l'analyse du groupe de travail des autres tentatives de modélisation des revenus de retraite futurs est l'hypothèse selon laquelle la valeur de la SV diminue par rapport aux traitements et aux salaires à la date du départ à la retraite. Malheureusement, le rapport n'établit pas clairement s'il illustre la diminution générale de la valeur relative de la SV ou seulement l'incidence de la « récupération ».

L'analyse du groupe de travail se fonde sur les données fiscales de 1992 et met l'accent sur le sous-ensemble de la population qui a cotisé au RPC/RRQ cette année-là, dont la principale source de revenu se compose des revenus d'emploi et de travailleur autonome,

qui est âgé de 25 à 65 ans et qui a un revenu annuel se situant entre 20 000 \$ et 80 000 \$. Le groupe de travail a conclu qu'en 1992, la population visée par son analyse avait un taux d'épargne de 10,1 pour cent, ce qui est supérieur au taux cible de 8,9 pour cent qui permettrait aux familles ayant deux soutiens d'atteindre leur objectif de revenu de retraite. La répartition des sources d'épargne revêt un certain intérêt : les cotisations aux RRE, 6,5 pour cent (4,3 pour cent par les employeurs) et les cotisations aux REER, 3,6 pour cent.

Le groupe de travail a effectué une certaine décomposition de ses résultats globaux et a découvert, par exemple, qu'il existe une vague corrélation entre les taux d'épargne réels par niveau de revenu et les objectifs d'épargne qu'a suggérés le groupe de travail. Cette relation est illustrée au tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8
Taux d'épargnes visés et réels en fonction du revenu

Revenu	Taux d'épargne visé	Taux d'épargne réel
< 20 000 \$	4,5 %	2,9 %
20 000 \$ à 40 000 \$	6,9 %	7,2 %
40 000 \$ à 80 000 \$	10,7 %	12,6 %
> 80 000 \$	12,4 %	8,3 %

Source : ICA, 1995.

Le groupe de travail souligne le fait que l'aide fiscale relative à l'épargne-retraite était plafonnée à l'époque à un revenu annuel légèrement supérieur à 80 000 \$.

Le groupe de travail établit en outre une différence entre les objectifs et les taux d'épargne dans les secteurs public et privé, ainsi qu'en fonction de la participation ou non à un RRE. Les résultats sont présentés au tableau 9.

Le groupe de travail souligne qu'en vertu de la situation moyenne dans les secteurs public et privé, les gens devraient pouvoir atteindre leurs objectifs de revenu de retraite à 65 ans en 2030 et que la situation relativement plus stable dans le secteur public découle de niveaux plus élevés de participation à un RRE. La participation aux RRE revêt une importance dans cette analyse. Le groupe de travail note également qu'il est plus probable que les employés du secteur public cotisent à un REER que les employés d'entreprises et les travailleurs autonomes, bien qu'ils cotisent à un taux quelque peu inférieur (2,7 pour cent contre 3,9 et 5,7 pour cent).

Tableau 9
Taux d'épargnes visés et réels dans les secteurs public et privé

Secteur	Taux d'épargne visé	Taux d'épargne réel
Secteur public	9,2 %	15,7 %
Employés d'entreprises		
<i>Avec RRE/RPDB</i>	8,8 %	9,1 %
<i>Sans RRE/RPDB</i>	8,8 %	4,5 %
<i>Tous</i>	8,8 %	6,8 %
Autres types d'employés et travailleurs autonomes	8,3 %	6,8 %
Tous secteurs confondus	8,9 %	10,1 %

Source : ICA, 1995.

Le groupe de travail souligne que la retraite avant l'âge de 65 ans était devenue une aspiration courante. Par conséquent, il a recalculé les objectifs d'épargne-retraite en présumant un départ à la retraite à 60 ans et a comparé les taux d'épargne réels aux nouveaux objectifs. Ainsi, il a conclu que, parmi les catégories de personnes énumérées au tableau 9, seuls les employés du secteur public affichent un taux d'épargne permettant d'atteindre leur objectif de revenu de retraite à cet âge.

iv) Commentaire sur les efforts de quantification

Les tentatives de quantification de la probabilité que les futures personnes âgées soient en mesure de maintenir leur niveau de vie à la retraite s'appuient sur diverses méthodes et hypothèses et, comme on pouvait s'y attendre, entraînent des conclusions différentes. Aucun protocole commun d'évaluation de cette question n'est ressorti. Les tentatives de quantification ont un point commun, soit le fait qu'elles laissent entendre que certains sous-ensembles importants des futures personnes âgées auront probablement de la difficulté à maintenir leur niveau de vie à la retraite. Ce qui fait problème dans les trois études présentées ci-dessus est la taille du groupe, l'étude de l'U de W avançant un nombre qui est le double de celui de l'étude de Maser et Dufour. L'étude Lise décrite à la section 5.3 est un cas particulier, qui généralise sans réserves en affirmant que les futures personnes âgées seront en mesure de maintenir leur niveau de vie à la retraite. Comme nous l'avons souligné précédemment, la conclusion générale de Lise est compatible avec la possibilité que certains sous-ensembles de personnes âgées n'atteindront pas cet objectif. De plus, une certaine partie des taux d'épargne élevés observés par Lise seront nécessaires afin de compenser l'augmentation de l'espérance de vie et on se demande si l'on devrait s'attendre à de futurs rendements similaires sur investissement. Compte tenu des préoccupations actuelles concernant la couverture des RRE, il convient également de souligner que la façon dont Lise a tenu compte de l'évolution des épargnes dans les RRE n'est pas claire.

L'opinion selon laquelle les régimes de retraite du secteur public au Canada assurent, jusqu'à un certain niveau d'épargne antérieure à la retraite, un revenu de remplacement

suffisant constitue un autre point commun de ces études. Par conséquent, le besoin d'une source de revenu privé ne se fait sentir qu'au-dessus de ce niveau.

Les différences entre les études mettent en évidence l'importance de formuler des hypothèses de base concernant les périodes d'épargne, le rendement présumé sur l'épargne-retraite, l'âge de la retraite et l'espérance de vie. Il est également important d'être aussi clair que possible quant à la valeur future de la SV, compte tenu du fait qu'elle a une incidence sur les revenus de retraite nécessaires devant provenir d'autres sources – particulièrement pour les fourchettes de revenu inférieures. À moins que le gouvernement du Canada ne s'engage clairement à indexer la SV (et le SRG) en fonction de la croissance réelle des salaires, il semble approprié que tout exercice de modélisation inclue une projection de référence dans laquelle la valeur relative de la SV (et du SRG) diminue au fil du temps par rapport à la croissance réelle des salaires.

Dans le modèle examiné précédemment et l'analyse des taux de remplacements présentée à la section 5.3, le traitement de l'habitation et des formes de patrimoine autres que les régimes de retraite constitue un élément important dont il faut tenir compte. Le fait de l'ignorer, comme c'est le cas dans *Des lendemains difficiles*, pourrait se justifier par un ou deux courants de pensée. D'une part, les personnes qui s'approchent de la retraite ne sont pas toutes propriétaires de leur habitation et le fait de supposer que toutes sont propriétaires ferait en sorte que les personnes qui ont toujours été locataires seraient « sous-rentées ». L'on pourrait également affirmer de façon plus abstraite que l'épargne antérieure à la retraite doit être remplacée par des prestations et que le fait d'inclure le patrimoine immobilier d'une certaine façon dans l'évaluation du revenu après la retraite rationalise un sous-rendement général par rapport aux attentes relatives aux régimes de retraite.

D'autre part, l'accession à la propriété est répandue au Canada et assure un flux de services à la retraite que met en évidence le besoin d'argent comptant (et, en fait, l'accession à la propriété peut devenir une source de revenu en espèces si l'on prend une habitation plus petite ou si l'on perçoit une rente provenant d'un prêt hypothécaire inversé). Ignorer l'accession à la propriété et remplacer la totalité du revenu antérieur à la retraite en déduisant uniquement les cotisations à régime de retraite feront en sorte qu'une grande partie de la population sera « surrentée ». Comme nous l'avons souligné précédemment, le fait d'être « surrenté » n'est pas totalement anodin. Pour le calcul des taux de remplacement, il semble approprié d'inclure une certaine partie du patrimoine immobilier dans le revenu de retraite et, si l'on croit que le revenu inclus dans le dénominateur correspond au revenu juste avant la retraite, il convient également de tenir compte d'une certaine façon du patrimoine immobilier dans le dénominateur²⁸.

²⁸ À titre de rappel, les études qui tiennent compte explicitement du patrimoine immobilier sont celles de Lise, de Maser et Dufour et de l'Université de Waterloo. Les études sur l'auto-évaluation pourraient tenir compte implicitement du patrimoine immobilier. On peut également en présumer l'existence en établissant les critères d'évaluation de la convenance des taux de remplacement dans l'étude de LaRochelle-Côté, Myles et Picot. Toutefois, ni cette étude ni *Des lendemains difficiles* ne font état du patrimoine immobilier de façon explicite.

La variabilité des conclusions formulées dans les études auxquelles on fait référence ci-dessus est en quelque sorte un facteur de mécontentement pour quiconque cherche à déterminer de manière exacte et définitive comment les futures personnes âgées subviendront à leurs besoins. Elle témoigne cependant de la nature inhérente de cette question à laquelle il est impossible de répondre. En effet, l'un des éléments quelque peu insatisfaisant dans toutes ces études est leur tendance à présenter une granularité limitée (seuls Maser et Dufour se penche sur l'expérience individuelle) ainsi que leur dépendance envers un modèle déterministe (c.-à-d. un modèle qui projette un seul ensemble d'hypothèses au fil des ans)²⁹. L'étude de l'ICA illustre le problème de la granularité limitée en ce sens que les résultats sont plus riches à chaque décomposition des données générales et qu'ils le seraient encore plus s'il était possible de les décomposer davantage. Le problème du modèle déterministe est qu'il supprime un aspect évident du problème le plus important de l'épargne-retraite, soit l'incertitude inhérente de l'avenir et la variabilité des principaux déterminants du bien-être futur. Il n'y a pas meilleure illustration de ce fait que le rendement de l'épargne-retraite, qui est assujéti à une grande variabilité annuelle et cumulative selon divers horizons temporels³⁰. Le modèle déterministe ne fait pas ressortir cet aspect central de la réalité. L'outil qui permet le mieux de tenir compte des perspectives sur le plan des revenus de retraite peut ressembler au modèle longitudinal de microsimulation de Statistique Canada, LifePaths. Les résultats obtenus à l'aide de ce modèle offriront une compréhension de la probabilité que l'on peut rattacher à divers scénarios.

En vue de l'analyse qui suit dans les dernières parties de la section 6, il convient de souligner que la tentative de projection quantitative présuppose un environnement institutionnel, un marché du travail ainsi qu'une conjoncture économique et financière stables.

v) *Autoévaluation par les personnes qui s'approchent de la retraite*

Schellenberg et Ostrovsky (2008a) utilisent les données de l'ESG de 2007 afin de déterminer comment les Canadiens qui s'approchent de la retraite évaluent leurs perspectives de revenu de retraite et explorent certaines autres caractéristiques de la planification de leur retraite. Ils incluent dans leur analyse les répondants à l'ESG âgés de 45 à 59 ans en 2007 (nés de 1948 à 1962), dont la principale activité au cours des

²⁹ À l'encontre des démarches sous-jacentes aux modèles examinés dans la présente section, Booth conseille aux particuliers qui épargnent en vue de leur retraite d'adopter une répartition d'actif leur donnant 70 % de probabilité d'atteindre un taux de remplacement de 70 %. Dans sa démarche, Booth met en évidence la réalité de l'incertitude. Il souligne également le fait que les rendements médians seront inférieurs à la moyenne et que la différence s'accroîtra en fonction de la volatilité des rendements. (Voir Booth, 2006.)

³⁰ Moore (2009) rappelle de manière intéressante l'importance des écarts entre les gains au fil du temps au moment de déterminer les taux de remplacement. Il souligne que les cas stylisés de particuliers ayant des gains qui suivent de près le MGAP tout au long d'une carrière sont rares et que les taux de remplacement tirés de la SV et du RPC pour les personnes dont les gains moyens à vie se situent près du MGAP sont souvent bien en deçà de 40 % en raison des fluctuations de leurs gains par rapport au MGAP.

dernières années était d'être « employé » et qui ont affirmé ne jamais avoir pris leur retraite auparavant.

On a demandé aux participants à l'enquête dans quelle mesure ils pensaient que le revenu et les placements de leur ménage étaient suffisants pour maintenir leur niveau de vie à la retraite. Ils avaient quatre choix de réponse (le pourcentage obtenu pour chacun est inscrit entre parenthèses) : plus que suffisant (9 pour cent); suffisant (62 pour cent); à peine suffisant (19 pour cent) et insuffisant ou très insuffisant (9 pour cent). Il existe une certaine incertitude à l'égard de ce que les personnes ont à l'esprit en décrivant leur revenu futur comme « à peine suffisant ». Pourtant, les résultats semblent conformes au point de vue qui est ressorti des tentatives de quantification des perspectives sur le plan des revenus de retraite. Pour une grande partie de la population, il est probable que les objectifs de remplacement seront atteints. Il existe toutefois une minorité importante pour laquelle la retraite peut entraîner une diminution du niveau de vie.

Schellenberg et Ostrovsky concluent que le fait d'évaluer soi-même son revenu de retraite comme étant suffisant présente, comme on pouvait s'y attendre, un lien statistique important avec la participation à des RRE et la cotisation à des REER. Parmi les autres caractéristiques associées positivement à l'autoévaluation de la suffisance des revenus figurent le mariage, les études postsecondaires, une évaluation positive de son état de santé, la syndicalisation, la durée d'occupation d'un emploi et la propriété immobilière. Des différences importantes ressortent également entre certains secteurs de l'économie : il existe un lien très positif avec l'appartenance à la fonction publique et un lien négatif avec l'appartenance au secteur des services personnels. Par profession, les gestionnaires, les professionnels et les employés de bureau ont une opinion positive de leurs perspectives sur le plan des revenus de retraite.

Schellenberg et Ostrovsky élaborent un modèle statistique destiné à prédire des perspectives favorables sur le plan des revenus de retraite – non seulement sur le plan de l'évaluation de la suffisance des revenus, mais aussi sur celui de l'âge probable de la retraite et de la certitude concernant l'âge du départ à la retraite. Ils soulignent que, même pour les personnes présentant des caractéristiques assez semblables sous certains aspects importants, des différences peuvent entraîner un grand écart sur le plan des perspectives. Ils citent le cas de deux hommes mariés de 52 ans qui sont en très bonne santé et qui occupent un emploi de technicien. Les deux sont nés au Canada et les deux sont propriétaires de leur maison, qui est hypothéquée. L'un occupe son emploi depuis 20 ans, est membre d'un syndicat, participe à un RPA et a cotisé quelque peu à un REER (moins de 50 000 \$); le revenu de son ménage est de 100 000 \$. L'autre occupe son emploi depuis 10 ans, n'est pas membre d'un syndicat, ne participe pas à un RRE et a accumulé un montant allant de 50 000 \$ à 100 000 \$ dans un REER; le revenu de son ménage se situe entre 60 000 \$ et 100 000 \$. Les différences entre les deux ne sont pas considérables. Pourtant, le modèle statistique laisse entendre que l'âge prévu de la retraite du premier est de trois ans inférieur à celui du second (59 par rapport à 62); la probabilité d'être très certain de l'âge de la retraite du premier est supérieure (46 pour cent contre 29 pour cent);

tout comme l'attente d'avoir un revenu de retraite suffisant (81 pour cent contre 67 pour cent).

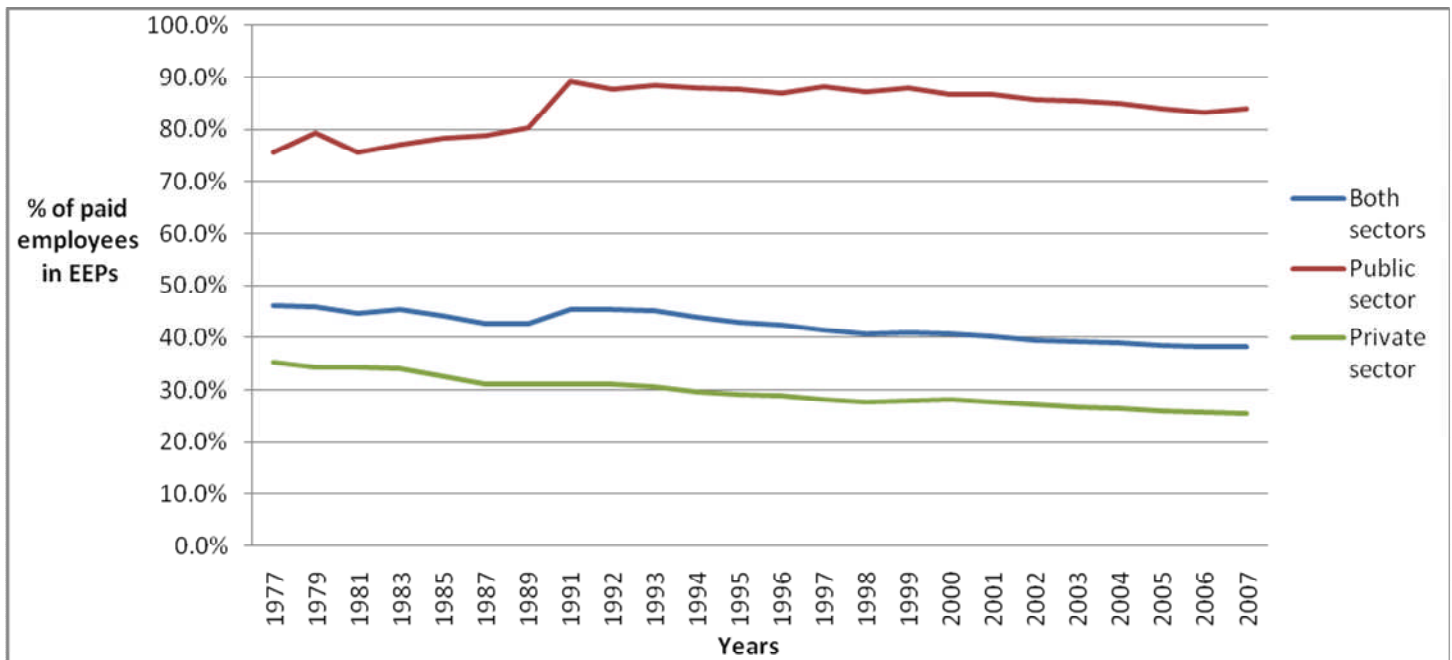
L'intérêt premier des travaux de Schellenberg et Ostrovsky réside dans la lumière qu'ils jettent sur la discussion concernant les taux de remplacement. Toutefois, ils présentent en plus au moins deux autres points d'intérêt. Premièrement, les auteurs réunissent des données chronologiques sur les attentes des personnes relativement à l'âge de la retraite. Les données sont tirées de l'Enquête sur le vieillissement et l'autonomie de 1991 et de l'ESG de 2002 et de 2007. Les données chronologiques laissent supposer un certain mouvement ascendant de l'âge de la retraite prévu. Deuxièmement, le sous-ensemble démographique composé des immigrants, particulièrement ceux qui sont arrivés depuis 1990, a des attentes moins certaines concernant la retraite et est moins optimiste quant à la suffisance de ses revenus. Dans une autre étude s'appuyant sur l'ESG de 2007, Schellenberg et Ostrovsky (2008b) concluent que la population immigrante évalue plus faiblement sa propre compréhension des régimes de revenu de retraite publics et privés.

6.2 Couverture des RRE et passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées – Examen des données

Cet exposé sur l'évolution des RRE commencera par la documentation de deux développements largement remarquables, à savoir la baisse de la couverture des RRE et le passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées. Ces changements, qui ont été notés dans les rapports sur les RRE préparés pour les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse, ont eu une incidence importante sur les recommandations qui y sont formulées (voir la section 6.3 ci-dessous). Une évaluation de ces développements suivra, accompagnée d'un exposé sur certaines des questions connexes.

La figure 10 ci-dessous présente des données qui sont devenues familières sur le pourcentage d'employés salariés qui participent à un RRE. Les données couvrent une période allant de 1977 à 2008. Tenant compte du rôle important que jouent les RRE pour offrir un revenu de retraite aux personnes ayant un salaire moyen à élevé, la tendance qui se dégage de ces données n'est pas encourageante. En ce qui concerne l'économie dans son ensemble, on constate un déclin constant de la couverture des RRE pendant toute la période, qui est passée d'environ 46 pour cent des salariés en 1977 à 38 pour cent en 2008. Le taux de couverture dans le secteur public est plus élevé tout au long de la période, mais il a quelque peu reculé dans les années 2000. La baisse de la couverture dans le secteur privé est plus constante pendant cette période et plus marquée, soit une chute de 10 points de pourcentage par rapport à un taux de base initial de 35 pour cent. L'absence de ruptures marquées dans les données constitue l'un des points frappants concernant de la baisse de la couverture. La seule exception à cette généralisation est la forte augmentation de la couverture dans le secteur public en 1991.

Figure 10
Pourcentage d'employés salariés participant à un RRE par secteur, de 1977 à 2007



On constate également un changement important sur le plan du sexe des participants aux RRE et des taux de couverture pour les hommes et les femmes. Les hommes ont habituellement été plus nombreux que les femmes à adhérer à un RRE et cela n'était pas seulement attribuable aux taux plus élevés de présence masculine sur le marché du travail. Pas plus tard qu'au début des années 1990, on constatait un écart de 10 pour cent entre la portion d'hommes salariés et celle des femmes salariées qui participaient à un RRE. Cet écart avait été comblé au début des années 2000.

L'autre développement qui a attiré une attention considérable est le changement survenu concernant le mode de couverture des RRE qui sont passés de régimes à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées. La figure 11 ci-dessous offre une perspective de la proportion en baisse des participants à un RRE à prestations déterminées. Alors que majorité des participants à un RRE adhèrent toujours à un régime à prestations déterminées dans les deux secteurs, la tendance à la baisse de l'adhésion à ce type de régime s'observe dans les secteurs à la fois public et privé. La proportion de participants à un RRE dans le secteur privé est plus faible tout au long de la période et elle diminue plus rapidement. Là encore, la continuité de cette baisse et l'absence de points de rupture marqués sont frappantes, bien que l'on constate une certaine accélération de l'abandon des régimes à prestations déterminées dans le secteur privé au cours des dernières années.

Les données sous-jacentes aux figures 10 et 11 ont attiré beaucoup d'attention ces dernières années par crainte qu'elles annoncent des revenus futurs de retraite insuffisants. Étant donné toute l'attention que l'on accorde à l'orientation de cette courbe de tendance,

il importe de noter que le nombre de RRE et de participants aux régimes ainsi que celui de régimes à prestations déterminées et de participants demeurent élevés. Aucune institution n'est sur le point de disparaître. Le nombre total de RRE et de participants à ceux-ci a atteint un sommet inégalé en 2008, soit 19 185 et 5 908 633 respectivement. Même dans le secteur privé, où les préoccupations en matière de couverture ont été les plus fortes, on dénombrait 17 936 RRE comptant 3 018 408 participants, ce qui constitue un record. En ce qui concerne plus particulièrement les régimes à prestations déterminées du secteur privé, il y en avait un nombre record en 2008, soit 11 130, mais le nombre de participants qui s'élevait à 1 900 360 est inférieur d'environ 400 000 au maximum atteint en 1992. La croissance des régimes à prestations déterminées ces dernières années semble en grande partie attribuable aux petits régimes pour les propriétaires-exploitants d'entreprises ou les cadres supérieurs.

Les données les plus couramment citées dans les exposés sur la couverture des RRE – comme les données qui sous-tendent les figures 10 et 11 et l'exposé qui précède – sont extraites de la BDRPC. Cette base de données ne comprend aucune donnée sur les REER collectifs ou individuels. Il convient de souligner ce point parce que, si la base contenait des données sur les REER collectifs, la baisse de la couverture serait probablement moins marquée, mais le passage aux régimes à cotisations déterminées (traitant un REER collectif comme un type de régime à cotisations déterminées) serait plus accentué – encore une fois, tout particulièrement dans le secteur privé. Lipsett et Reesor, 1997 ont estimé que le taux de couverture, y compris les REER collectifs, s'élevait à 52 pour cent au milieu des années 1990, comparativement à 41 pour cent selon les données de la BDRPC uniquement. L'auteur de ce rapport a déterminé que le pourcentage de participants à des régimes à cotisations déterminées du secteur privé était de 50 pour cent, lorsque les participants à des REER collectifs sont tous traités comme participant à un régime à cotisations déterminées dans le secteur privé (Baldwin, 2008).

Dans l'exposé sur les montants et les sources de revenu des personnes âgées à la section 5.1, on faisait remarquer que les revenus du troisième pilier continuent d'être plus accessibles aux personnes âgées malgré la baisse constante de la couverture des RRE. Le fait que les personnes cotisent à un REER plutôt qu'à un RRE pourrait s'avérer une explication possible. Il y a eu une augmentation marquée de la participation aux REER ces dernières décennies et Morissette et Drolet, dans l'analyse qu'ils ont effectuée en 2000 à l'égard de la période allant de 1986 à 1997, ont constaté un taux élevé de remplacement des cotisations à un RRE, qui sont en baisse, par des cotisations à un REER. Cependant, Horner, 2008 a examiné la participation aux RRE et aux REER en 1995 et en 2005 pour le compte de la Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite (COERR) et a constaté une baisse plus importante de la participation aux deux types de régime de retraite qu'aux seuls RRE.

Il existe une autre raison pour laquelle la baisse de la couverture pourrait ne pas avoir commencé à influencer sur les données relatives aux revenus des personnes âgées, tels que ceux qui sont décrits à la section 5.1. Au cours de la période pendant laquelle la BDRPC présente des données sur la couverture, on constate une augmentation marquée du

pourcentage de la population adulte qui fait partie de la main-d'œuvre salariée. Une grande partie de cette hausse est attribuable à la participation accrue des femmes sur le marché du travail. Ainsi, dans un document précédent, Baldwin, 2007 a calculé la participation aux RRE en pourcentage de la population adulte (âgée de 18 à 64 ans) et n'a constaté aucune baisse de la couverture entre 1974 et 2004. La couverture s'est stabilisée dans une fourchette de 26 à 29 pour cent. La couverture des hommes est passée d'environ 40 à 30 pour cent, alors que celle des femmes a augmenté, passant d'à peu près 15 à 25 pour cent.

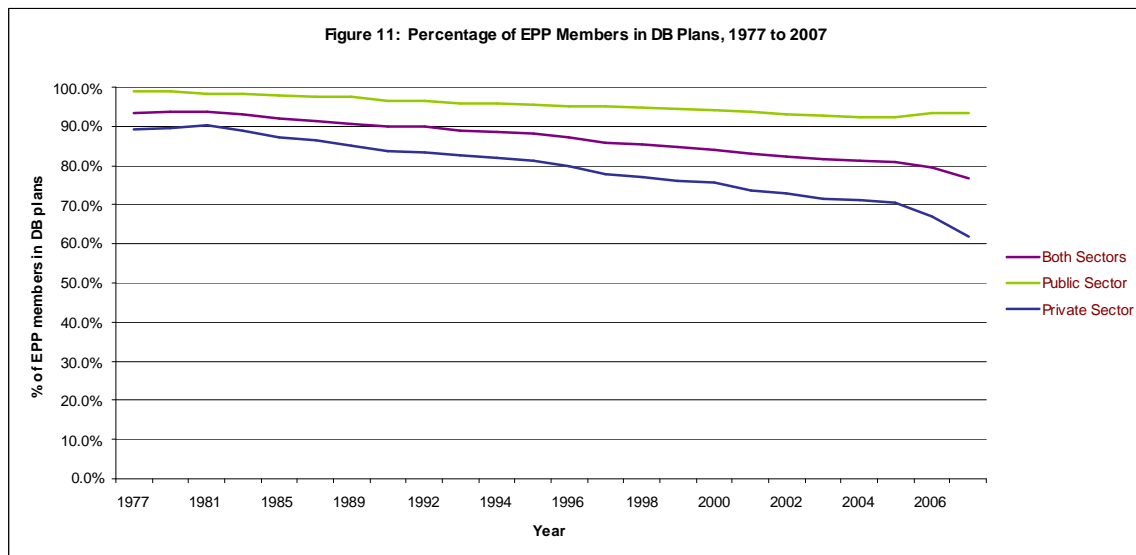
Les commentaires sur la couverture qui précèdent mettaient l'accent sur la couverture individuelle des participants au marché du travail ou de la population adulte. Or, la plupart des mesures de bien-être abordées dans le présent rapport se concentrent sur les unités familiales. Par conséquent, il est utile que Morissette et Ostrovsky, 2006 aient utilisé des données provenant d'un certain nombre de sources, la plus importante étant la BDAL, pour analyser la couverture par famille. Pour les besoins de la présente discussion, la plus importante chose à noter est qu'ils ont constaté que la possibilité qu'il n'y ait aucune couverture familiale des RRE a augmenté au cours de la période à l'étude (de 1986 à 2003), mais à un degré moindre que la couverture individuelle, étant donné que la baisse de couverture des « maris seulement » a été compensée dans une certaine mesure par la couverture des « épouses seulement ». L'« absence de couverture » familiale a semblé atteindre un sommet à la fin des années 1990.

Les répercussions potentiellement négatives de la baisse de la couverture des RRE, qui a été généralement notée et qui s'est révélée une source d'inquiétude, ont été atténuées à ce jour, au moins dans une certaine mesure, par l'augmentation de la portion de la population adulte qui occupe un emploi salarié et par la prévalence accrue des foyers comptant deux soutiens économiques, dont au moins un des conjoints cotise à un RRE. Ces mesures d'atténuation ont des cas limites. Une fois que tout le monde est en couple et sur le marché du travail, la baisse de la couverture des RRE ne sera plus atténuée par les mouvements survenant dans ces secteurs.

Le rapport entre les données de couverture et les revenus de retraite suscite deux autres commentaires. D'abord, les modifications apportées à la réglementation à la fin des années 1980 dans tous les territoires de compétence canadiens exigeaient que les RRE prévoient des prestations de survivant à moins que les deux conjoints n'y renoncent. Ce faisant, elles créaient des bénéficiaires des RRE qui n'ont jamais cotisé à un RRE. Le fait d'inclure les droits aux RRE dans le patrimoine familial dans le contexte d'une rupture de mariage a entraîné une conséquence semblable. Les modifications réglementaires de la fin des années 1980 prévoyaient de nouvelles règles d'acquisition qui réduisaient les risques qu'un employé qui mettait fin à son emploi avant l'âge de la retraite puisse perdre son droit à des prestations de retraite. Deuxièmement, on trouve toujours des personnes qui ne cotisent pas à un RRE à certains moments de leur vie qui y cotisent durant d'autres périodes. Cela est tout particulièrement le cas des jeunes gens. En effet, il existe une relation positive étroite entre l'âge et toutes les formes d'épargne-retraite. Par conséquent, il faut toujours faire preuve de prudence lorsqu'on effectue une extrapolation directe entre

la couverture ponctuelle et les futures prestations des RRE. Cependant, toute chose étant par ailleurs égale, on aurait pu s'attendre à ce que le vieillissement en cours de la population active fasse augmenter les taux de couverture des RRE et il est évident que cela ne s'est pas produit.

Figure 11
Pourcentage des participants aux RRE à prestations déterminées, de 1977 à 2007



Les droits à pension accumulés dans les régimes à prestations déterminées ainsi que les revenus de retraite associés aux régimes à cotisations déterminées et aux REER pendant la période menant à la retraite sont susceptibles de constituer des indicateurs plus précis des perspectives de revenus de retraite futurs que les données sur la couverture ponctuelle, bien qu'il existe visiblement un lien entre eux. Malheureusement, les sondages sur la richesse n'ont été menés que par intermittence au Canada et ne le sont toujours pas selon un calendrier fixe. Cependant, les ESF de 1999 et de 2005 fournissent des données sur les régimes de retraite et autres éléments du patrimoine des personnes sur le point de prendre leur retraite.

Les données de l'ESF de 2005 évoquent plusieurs choses importantes sur les régimes et les revenus de retraite des Canadiens âgés de 55 à 64 ans. Premièrement, l'avoir net médian des familles qui ont accumulé des droits dans un RRE est beaucoup plus élevé que celui des familles qui n'en ont pas et les familles qui ont des droits dans un RRE sont susceptibles d'avoir un patrimoine immobilier beaucoup plus important que les autres familles. Deuxièmement, les avoirs médians dans un RRE des familles qui en ont accumulé dépassent de beaucoup les avoirs dans REER des familles qui cotisent ou non à des RRE. Troisièmement, il existe des différences entre les familles qui ont des avoirs dans un RRE selon le secteur et le type de régime auquel elles participent. La richesse médiane par secteur et par type de régime est la suivante : régimes à cotisations déterminées du secteur privé, 53 000 \$, régimes à prestations déterminées du secteur

privé, 65 000 \$ et régimes à prestations déterminées du secteur public, 165 000 \$³¹. Même si on vise exclusivement les participants à long terme (21 ans et plus) actuels à des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées, la richesse accumulée médiane des participants de 55 à 64 ans aux régimes à prestations déterminées est sensiblement plus élevée que celle des participants à des régimes à cotisations déterminées, soit 139 000 \$ contre 96 000 \$³².

Les données de l'ESF sont très évocatrices du fait que les différentes formes de richesse sur lesquelles on pourrait compter à la retraite ne se substituent pas librement de l'une à l'autre. Cependant, les données présentées ne sont que suggestives. Bien que les données soient fiables, elles n'ont pas été compilées en ayant à l'esprit le présent document. Elles n'ont pas non plus été analysées de façon à éliminer la possibilité que des variables autres que le type de régime soient mesurées (p. ex., les écarts de revenus, la durée d'occupation d'un emploi et la durée du régime, la syndicalisation et ainsi de suite). Elles soulignent le besoin d'une analyse plus précise que ce qui a été possible de faire en vue de la préparation du présent document. Ce point sera abordé à la section 7.

La baisse de la couverture ponctuelle pourrait être un indicateur moins important des problèmes de revenus de retraite futurs que l'expérience cumulée dans les RRE. Toutefois, la participation aux RRE semble importante et, par voie de conséquence, il en est ainsi des raisons de la baisse de cette participation. Il existe deux écoles de pensée largement définies sur ces questions. La première met l'accent sur les mesures dissuasives pour les promoteurs actuels et éventuels de RRE qui sont principalement attribuables aux fardeaux réglementaires et aux incertitudes juridiques. Ces questions ont été examinées dans le cadre d'un certain nombre d'enquêtes provinciales ces dernières années, à l'issue desquelles des recommandations ont été formulées qui devraient permettre d'atténuer graduellement ces problèmes. Ces enquêtes sont abordées à la section 6.3.

L'autre école de pensée insiste sur le fait que les changements structurels du marché du travail constituent la principale explication de la baisse de la couverture. Morissette et Drolet, 2000 estiment que la baisse de la couverture des RRE entre 1984 et 1998 peut en grande partie s'expliquer par l'évolution de la composition des emplois entre les secteurs jouissant d'une grande couverture et ceux ayant une faible couverture et par la baisse de la syndicalisation. Ils ont également constaté que le déclin le plus important de la couverture touche les jeunes hommes.

Malgré l'importance apparente des régimes à prestations déterminées pour les perspectives de revenus de retraite, ce type de régime fait face à de graves difficultés en

³¹ Ces données tiennent compte des fonds de retraite accumulés dans les régimes actuels et anciens. En ce qui concerne uniquement les régimes actuels, les données pertinentes sont les suivantes : 36 000 \$, 60 000 \$ et 122 000 \$.

³² En principe, rien ne justifie le fait qu'un régime à cotisations déterminées devrait donner lieu à des montants moins importants de richesse accumulée ou à des taux de cotisations inférieurs. Pourtant, dans la pratique, les données de l'ESF laissent entrevoir une plus faible accumulation d'avoirs et les données du Royaume-Uni laissent à penser que, lorsqu'on passe des régimes à prestations déterminées à des régimes à cotisations déterminées, les taux de cotisation baissent habituellement. (Voir Munnell, 2006.)

ce début du XXI^e siècle. Ce siècle, qui n'a pas encore dix ans, a déjà connu deux périodes où les régimes à prestations déterminées ont fait face à de graves problèmes de sous-capitalisation et où les promoteurs de régime ont demandé un relâchement des règles de capitalisation. Les difficultés qu'éprouvent les régimes à prestations déterminées à ce chapitre expliquent, du moins en partie, le passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées et le déclin général de la couverture des RRE.

Voici une question légitime qui mérite une réponse : pourquoi ces régimes sont-ils plus difficiles à gérer maintenant que par le passé? À cet égard, plusieurs choses viennent immédiatement à l'esprit :

- 1) Évolution des marchés financiers. Après une explosion des marchés boursiers d'une durée et d'une vigueur sans précédent entre 1982 et 2000, qui a permis à l'épargne-retraite de croître à des taux inhabituels, nous sommes entrés dans une ère moins glorieuse. Les répercussions du ralentissement du rendement des capitaux propres ont été exacerbées par des taux d'intérêt plus faibles, ce qui a accru le passif des régimes à prestations déterminées et le prix des rentes.
- 2) Modifications de la réglementation. À la fin des années 1980, les territoires de compétence canadiens ont modifié la réglementation financière des régimes à prestations déterminées de façon que ces régimes répondent à des exigences de solvabilité plus sensibles aux mouvements des marchés en ce qui concerne les taux d'intérêt et la valeur de l'actif que les règlements antérieurs. Au cours de la décennie qui a suivi l'adoption de ces nouvelles règles, les effets ont semblé bénins voire non pertinents, parce que les taux d'intérêt sur le marché avaient tendance à se situer au-dessus des taux d'escompte du passif qui étaient utilisés pour les évaluations à long terme jusqu'à ce jour. Toutefois, en raison de la baisse des taux d'intérêt au début du millénaire, les exigences de solvabilité ont eu de graves répercussions sur la capitalisation des régimes à prestations déterminées, tout particulièrement si l'on tient compte des rendements relativement faibles des marchés boursiers.
- 3) Transfert de risque. Jusqu'au début des années 1980, il était pratique courante pour les petits régimes de retraite d'acquérir des produits entièrement assurés auprès des compagnies d'assurance et, par conséquent, de leur refiler le risque financier. Cette pratique a pris fin en un très court laps de temps, ce qui a eu pour conséquence que même les petits promoteurs de régime assument désormais des risques importants lorsqu'ils administrent des régimes à prestations déterminées.
- 4) Règles fiscales. À plusieurs égards, les régimes à prestations déterminées sont administrés comme des activités à risques très élevés avec l'approbation apparente de toutes les parties intéressées. Une manifestation du degré élevé de risque encouru est le fait que l'on évite généralement de constituer des réserves de prudence pendant les bonnes années afin de compenser les pertes

futures. Si un régime souhaite constituer des réserves, les règles de la LIR interdisant les cotisations de l'employeur lorsque l'excédent de l'actif sur le passif est supérieur à 10 pour cent posent un grave problème.

- 5) RRE arrivant à maturité. De nombreux RRE au Canada arrivent à maturité et, lorsque cela survient, il se produit deux choses importantes qui en font des entités financières plus instables qu'au moment où elles n'étaient pas encore à pleine maturité. (Dans ce contexte, on peut concevoir la maturité comme étant la croissance du passif à long terme pour les retraités et les rentes différées acquises par rapport au passif des participants actifs du régime.) Premièrement, la source de revenu des régimes a tendance à passer de cotisations relativement plus stables à des rendements des investissements relativement moins stables. Deuxièmement, le passif des régimes de retraite croît en fonction de la masse salariale des promoteurs de sorte que chaque point de pourcentage du passif non capitalisé représente une charge croissante à l'égard de la masse salariale.

Dans la mesure où l'abandon des régimes strictement à prestations déterminées a donné lieu à un passage aux régimes strictement à cotisations déterminées, les participants aux régimes sont exposés à de grands risques financiers. Toutefois, les difficultés financières auxquelles se sont heurtés les régimes à prestations déterminées au cours de la dernière décennie ont donné naissance à des tentatives d'intégration des éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées dans le même régime. Cela s'est produit principalement dans les secteurs public et parapublic à l'échelon provincial, où un certain nombre de régimes importants offrent désormais l'indexation des prestations fondée en tout ou en partie sur la situation financière du régime – habituellement une variante quelconque de la situation du régime en matière de capitalisation. Ces changements nous rappellent de façon importante qu'il existe une multitude de solutions intermédiaires entre les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées classiques ou traditionnels. Malgré la prévalence de la dichotomie entre les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées dans le discours politique, les données recueillies pour la Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite (COERR) en 2008 laissent à penser que les deux tiers des participants aux RRE classés dans la catégorie des régimes à prestations déterminées cotisent en réalité à des régimes hybrides.

6.3 Ce qui mine les RRE et ce que l'on peut faire pour y remédier : les points de vue exprimés dans des rapports provinciaux (Ontario, Nouvelle-Écosse, Alberta et Colombie-Britannique) et deux commentaires connexes

En novembre 2008, la province de l'Ontario a publié le rapport de la COERR. Une semaine plus tard, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont publié le rapport du Joint Expert Panel on Pensions (JRRE), qui a été commandé conjointement par les deux provinces. Puis, en janvier 2009, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a publié le

rapport du Pension Review Panel (PRP)³³. Ces enquêtes ont abordé un certain nombre de questions liées au fonctionnement des RRE dans leur province respective. Outre ces enquêtes, le gouvernement fédéral et la province de Québec ont entrepris des examens moins officiels des questions liées aux RRE.

Le fait que toutes ces activités ont eu lieu en même temps est le reflet d'un certain nombre de préoccupations ressenties au sujet des RRE au Canada. Parmi les choses qui ont suscité la création de ces enquêtes, citons : les difficultés financières auxquelles se heurtent les régimes à prestations déterminées et les préoccupations connexes concernant les règles de capitalisation de ces régimes; les questions juridiques non résolues qui traînent depuis longtemps, dont la plus importante porte sur l'utilisation des excédents des régimes à prestations déterminées; l'ambiguïté entourant la façon dont les règlements qui régissent les RRE s'appliquent aux nouveaux régimes hybrides; le manque d'harmonisation entre les lois canadiennes de nature réglementaire et la baisse de la couverture des RRE en général et des régimes à prestations déterminées en particulier.

Dans le cadre de leurs mandats, les organismes chargés des enquêtes ont mis l'accent sur les questions réglementaires et ce qu'ils ont à dire sur ces questions est important et peut faciliter la gestion future des RRE – si ce n'est qu'en clarifiant les règles que ces derniers doivent respecter. Par conséquent, ils abordent tous des questions importantes, telles que les règles de capitalisation adéquates, l'utilisation permise des excédents et les règles qui devraient régir les liquidations partielles et totales des régimes. Ils recommandent en outre des régimes réglementaires qui reposent un peu plus sur des principes, font participer plus pleinement les parties intéressées et sont davantage harmonisés entre les territoires de compétence. Ils ont tous appuyé des mesures qui rendent la gouvernance des régimes plus transparente et des initiatives qui visent à accroître la qualité de la gouvernance des régimes. Qui plus est, alors que le JRRE a entrepris son examen des lois de nature réglementaire de l'Alberta et de la Colombie-Britannique en tenant compte du fait que l'un des objectifs de ces lois est de favoriser la couverture des RRE, tous les organismes chargés des enquêtes partagent implicitement ou explicitement le point de vue voulant que la modification des lois de nature réglementaire ne peut pas à elle seule régler les problèmes de couverture.

Tous les organismes chargés des enquêtes s'inquiètent de la baisse de couverture des RRE et de ses répercussions sur les revenus de retraite futurs. Deux d'entre eux (le JRRE et le PRP) recommandent la création de régimes de retraite provinciaux qui s'intégreraient aux RRE existants. Les détails des propositions sont quelque peu différents, mais présentent tous un élément commun important voulant que les employés dont les revenus sont supérieurs à un seuil donné seraient tenus d'adhérer aux régimes à moins qu'ils en décident autrement. Les travailleurs autonomes seraient autorisés à y adhérer.

La COERR est d'avis qu'elle n'a pas reçu le mandat d'aborder directement cette question. Cependant, elle a recommandé la création d'un office ontarien des régimes de retraite qui

³³ Baldwin et FitzGerald ont préparé un examen de ces rapports pour l'Institut C.D. Howe (à venir).

recueillerait la valeur escomptée des rentes à prestations déterminées qui sont transférées des RRE. Elle a également soulevé la possibilité que l'office puisse recevoir les nouvelles cotisations des particuliers et des entreprises. De plus, elle a appuyé l'idée que les grands régimes de retraite de la province, comme le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS) et le RREEO, devraient pouvoir fournir des services de placement et autres aux particuliers et aux petites entreprises. La COERR a en outre indiqué dans son rapport qu'un certain nombre de parties intéressées avaient recommandé d'augmenter les prestations du Régime de pensions du Canada. La COERR n'avait pas le mandat d'aborder cette question mais, ayant noté ce qu'elle avait entendu, elle a suggéré que la province se penche sur cette éventualité³⁴.

Tous les organismes chargés des enquêtes ont recommandé d'apporter des modifications importantes aux lois de nature réglementaire qui, si elles sont adoptées, devraient faciliter la gestion des RRE à l'avenir; ils ont en outre formulé des recommandations qui élargiraient l'éventail de possibilités d'épargne-retraite offertes aux Canadiens. Les rapports ont toutefois également des limites. À la lumière de la croissance des régimes à cotisations déterminées ces dernières années, il faudrait probablement dire que les enquêtes prêtent moins d'attention à la réglementation des régimes à cotisations déterminées qu'il ne le faut. Le mandat de la COERR l'a éloignée de ce champ d'enquête³⁵. Les enquêtes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse accordent moins d'importance que la COERR aux régimes qui prévoient le partage des coûts et la gouvernance conjointe et cela peut tenir du fait que leurs mandats excluaient les régimes de retraite des employés provinciaux. De plus, les questions de capitalisation des régimes à prestations déterminées et des régimes de retraite en général ont tendance à être réglées sur le plan des exigences réglementaires et ne tiennent pas entièrement compte de certains problèmes conceptuels fondamentaux concernant la capitalisation des régimes à prestations déterminées.

Ces dernières années, de nombreux commentateurs et intervenants du secteur privé ont largement contribué au débat sur les problèmes auxquels se heurtent les RRE. Deux de ces problèmes seront mis en évidence ici parce qu'ils se rapportent tout particulièrement aux questions à l'étude dans le présent rapport et qu'ils complètent les questions soulevées dans le cadre des enquêtes provinciales.

Il y a quelques années déjà, Ambachtsheer a défini trois caractéristiques essentielles au bon fonctionnement des régimes de retraite : une exploitation à grande échelle, l'expertise en matière de gouvernance et de gestion des régimes de retraite et l'harmonisation des intérêts des responsables de la gouvernance et de la gestion avec ceux des bénéficiaires des régimes (Ambachtsheer, 2007). Cela l'a conduit à promouvoir la création de caisses de retraite fonctionnant de façon indépendante des employeurs. Il a également noté les lacunes en matière de gestion des RRE au Canada en ce qui a trait aux caractéristiques de bonne gestion des régimes de retraite et ses préoccupations portent aussi bien sur les

³⁴ La possibilité que le RRQ joue un plus grand rôle dans le versement de revenus de retraite est actuellement à l'étude dans le cadre de l'examen des régimes de retraite au Québec.

³⁵ Baldwin, 2008 présente un examen des questions qui doivent être abordées à cet égard.

régimes à prestations déterminées que sur les régimes à cotisations déterminées. Il s'est également montré très inquiet de l'absence de ces attributs dans les institutions qui offrent actuellement des services aux épargnants.

Ces préoccupations émergent à des degrés variables dans les rapports publiés à la suite des enquêtes provinciales. Elles sont mentionnées dans le présent rapport parce qu'elles ont fait l'objet d'un soutien important parmi les commentateurs de régimes de retraite et qu'elles ajoutent une dimension importante au mode de pensée concernant les problèmes de couverture. On estime d'abord et avant tout, et à juste titre, la couverture en fonction du nombre de participants aux RRE. Une dimension qualitative de la couverture qui est souvent citée est le passage des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées. Ambachtsheer soulève toutefois une autre dimension qualitative en ce qui a trait à la question de couverture, soit la qualité de la gestion des institutions d'épargne-retraite³⁶.

Enfin, Pierlot de Towers Perrin a préparé un document dans lequel il soulève un certain nombre de préoccupations concernant les encouragements fiscaux à l'épargne-retraite (Pierlot, 2008). Son travail devrait rappeler aux lecteurs un important point soulevé dans les rapports provinciaux voulant que le fonctionnement des RRE soit entravé par un certain nombre de lois – sans parler des décisions judiciaires et des normes de pratique professionnelle – dont les règles prévues dans la LIR concernant les régimes de retraite et les REER, qui figurent parmi les plus importantes. L'une des principales préoccupations de Pierlot a trait au fait que les règles actuelles adoptées en vertu de la LIR limitent la couverture des RRE aux employés dans le cadre d'une relation employeur-employés et empêche la création de régimes de retraite au sein de groupes d'affinité composés de travailleurs autonomes ou d'employés, distincts de leurs employeurs. Là encore, les rapports provinciaux semblent prévoir un mouvement dans cette direction. Pierlot s'inquiète également de la nature annuelle des restrictions imposées aux mesures fiscales de soutien et demande la création d'un plafond d'épargne viager – ce qui avait été proposé en 1984 par le gouvernement provincial et rejeté parce que cela était trop complexe. Le report illimité de l'espace fiscal non utilisé maintenant autorisé aux termes de la LIR laisse beaucoup de latitude pour rattraper les années où aucune cotisation n'a été versée, mais peu de place au soutien fiscal en prévision de gains futurs.

La proposition de plafond viager de Pierlot suscitera sans l'ombre d'un doute un débat musclé. Elle sert toutefois à nous rappeler que les règles fiscales doivent faire partie du débat sur l'épargne-retraite et qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun examen fondamental depuis près de vingt ans.

³⁶ Il convient de noter, en passant, qu'il partage le point de vue du JRRE et du PRP voulant qu'une certaine forme de supplément au RRC/RRQ soit créée qui favoriserait l'adhésion des gens à moins qu'ils en décident autrement. Il a intitulé son projet Régime de pensions supplémentaire du Canada (Ambachtsheer, 2008). Il s'est également fermement opposé à l'idée voulant que les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées représentent un choix bimodal en matière de conception de régimes de retraite.

6.4 Piliers 2 et 1 : En bonne santé, mais des problèmes persistent

i) Pilier 2

Il règne une certaine ironie à l'égard des perspectives de changements du pilier 2. Des modifications importantes ont été apportées au RPC/RRQ il y a à peine une décennie. Elles sont désormais largement reconnues comme étant un grand succès, même par les critiques traditionnels du RPC/RRQ. Dans le *23^e Rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada* (BAC, 2007), le Bureau de l'actuaire en chef (BAC) a attesté que, malgré l'augmentation importante des prestations versées au titre du RPC qui découlerait du départ à la retraite de la génération du baby-boom, le taux de cotisation actuel combiné fixé par la loi de 9,9 pour cent pour les employeurs et les employés serait plus que suffisant pour payer les prestations jusqu'en 2075. Les ministres des finances fédéral et provinciaux ont examiné le rapport lors de leur examen triennal des finances du RPC en mai 2009, ont approuvé sa principale conclusion à l'égard de l'état satisfaisant des finances du régime et ont annoncé certains changements au régime qui auront probablement des répercussions financières mineures, mais qui ne sont pas sans importance. Les encouragements à la retraite anticipée et différée seront modifiés afin de diminuer l'attrait de la retraite anticipée et d'augmenter celui de la retraite différée; la retraite progressive sera facilitée en permettant aux gens de percevoir des prestations tout en cotisant et en acquérant de nouveaux droits aux prestations de retraite du RPC, tandis que le nombre d'années de faibles gains qui peut être déduit du calcul d'une prestation de retraite du RPC sera augmenté. Ces modifications proposées n'avaient pas encore d'effet législatif au moment de la rédaction du présent rapport et leur mise en œuvre est prévue en 2011.

Malgré la grande satisfaction manifestée à l'égard des modifications apportées à la fin des années 1990, le deuxième pilier pourrait finir par être davantage modifié que les autres s'il est choisi pour régler le problème de couverture des RRE. Il ne fait aucun doute qu'il y a des groupes qui privilégieraient cette solution au déclin de la couverture des RRE.

Entre-temps, il existe certaines questions liées au RPC/RRQ qui valent la peine d'être soulignées brièvement, même si elles ne modifient pas de façon importante son rôle au sein du SRR. Tout d'abord, il n'est pas évident que toutes les modifications apportées au RPC/RRQ il y a une décennie ont été entièrement absorbées et acceptées. L'exigence selon laquelle les améliorations futures des prestations doivent être entièrement capitalisées et la possibilité de réduire l'indexation afin d'équilibrer les livres du RPC/RRQ en constituent d'importants exemples concrets. De plus, la volonté de la population cotisante d'accepter tous les effets indésirables du risque du marché a été mise à l'essai pendant seulement dix ans, tout comme la capacité de maintenir l'indépendance de l'OIRPC par rapport au gouvernement. Le défi auquel est confrontée la direction de l'OIRPC relativement à la rémunération de ses membres au cours des récentes audiences du Comité permanent des finances de la Chambre des communes est intéressant à cet égard. La nature résolument opaque de l'examen fédéral-provincial des finances du RPC peut également devenir un problème. En bref, l'expérience relative au RPC depuis la fin des années 1990 est limitée et on peut se demander comment tous les aspects de cette réforme résisteront à l'épreuve du temps.

Outre la possibilité d'un changement important du rôle du RPC/RRQ au sein du SRR, plusieurs autres questions plus pointues pourraient retenir l'attention, notamment l'âge approprié d'admissibilité aux prestations de retraite, la capacité des immigrants adultes d'accumuler des gains cotisables au RPC/RRQ, le rôle des prestations de survivant dans une ère de participation accrue des femmes à la vie active et la baisse du taux moyen de quasi-remplacement du RPC/RRQ qui découle de l'augmentation de la longévité et de l'indexation des prix (en supposant l'augmentation du salaire réel)³⁷.

ii) *Pilier 1*

Depuis la mort de la Prestation aux aînés³⁸ proposée au milieu des années 1990, le programme de la SV a repris le profil bas qu'il avait avant le débat sur cette prestation. Tenant compte du rôle important que la SV joue dans le SRR canadien, cette discrétion est quelque peu inhabituelle.

Tout comme le RPC, le programme de la SV doit désormais préparer des rapports actuariels sur ses finances tous les trois ans. La date d'effet du rapport le plus récent était le 31 décembre 2006 (BAC, 2008). Le rapport présentait les chiffres actuels et les prévisions du nombre de bénéficiaires, les montants nominaux des dépenses et les dépenses en pourcentage du revenu national. Les conclusions du BAC sur ces points sont résumées ci-dessous au tableau 10.

Tableau 10
Nombre de bénéficiaires de la SV, dépenses au titre de la SV et
dépenses au titre de la SV/PIB
Diverses années : 2007 à 2070

	Bénéficiaires (en milliers)	Dépenses au titre de la SV en millions \$ (nominales)	Dépenses/PIB
2007	4 362	24 711	1,66
2020	6 731	50 406	2,14
2030	9 125	86 939	2,49
2040	10 220	124 113	2,38
2050	11 909	169 558	2,20
2060	11 556	229 888	2,02
2070	11 902	302 841	1,78

³⁷ À ce jour, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec ont réussi à maintenir le même taux de cotisation ainsi que des structures de prestations très semblables. L'évolution démographique pourrait rendre ce parallélisme difficile à maintenir à l'avenir. Le temps dont nous disposons n'a pas permis d'examiner cette question.

³⁸ La Prestation aux aînés proposée aurait remplacé la SV et le SRG par une prestation unique fondée sur le revenu familial.

En raison du vieillissement de la génération du baby-boom, il n'est pas surprenant de constater que le nombre de bénéficiaires de la SV et les dépenses totales nominales augmenteront dans les années à venir. Cette situation découle tout simplement de l'augmentation de la proportion de la population âgée de plus de 65 ans et de l'inflation. Cette proportion doublera presque d'ici 2030. Ce qui peut être quelque peu étonnant est la structure des dépenses au titre de la SV par rapport au PIB. Ce ratio augmente jusqu'en 2030 en raison de l'augmentation de la proportion de la population âgée de plus de 65 ans et diminue par la suite.

La diminution des dépenses au titre de la SV en pourcentage du PIB après 2030 est attribuable à l'hypothèse qu'a émise le BAC selon laquelle l'augmentation du salaire réel atteindra un taux annuel moyen de 1,3 pour cent en raison du vieillissement de la population. Ainsi, même si le taux de croissance de la population active est presque nul (0,3 pour cent par année), on enregistrera une croissance du PIB réel. L'hypothèse connexe est que la SV soit maintenue dans sa forme légale actuelle et qu'elle soit indexée en fonction des prix. Ainsi, sa valeur relative aux salaires et aux prix diminuera. Si les hypothèses du BAC se concrétisent au vu des événements futurs, le taux de remplacement de la SV passera de 13,5 pour cent des traitements et salaires moyens actuels à 12 pour cent dans dix ans et à 10 pour cent dans vingt ans. Il ne s'agit pas de diminutions catastrophiques, mais elles augmentent progressivement les objectifs liés au taux de remplacement au fil du temps et signifient en outre que la SV et le SRG offriront moins par rapport aux objectifs de type MFR. La nature des futurs rajustements de la SV constitue une question importante.

En envisageant l'avenir de la SV et du SRG, il importe de se rappeler que ces régimes diffèrent du RPC à deux égards importants. Ils relèvent du contrôle exclusif du gouvernement fédéral et, par conséquent, s'inscrivent à l'intérieur de son cadre budgétaire. En conséquence, ils sont un peu plus vulnérables aux changements sous l'effet de pressions politiques immédiates.

Les questions connexes de la valeur réelle future de la SV (et du SRG) et les pressions budgétaires associées aux régimes sont susceptibles de constituer le point central des délibérations sur leur avenir. Toutefois, il convient de noter que les mesures dissuasives associées au SRG peuvent également attirer un peu l'attention. Le taux de réimposition de 50 pour cent au titre du SRG empêche, dans les faibles tranches de revenu, sur les taux positifs d'impôt sur le revenu des particuliers, l'élimination progressive des crédits d'impôt et les programmes provinciaux qui sont fonction du revenu. Les taux marginaux d'imposition qui en résultent sont extrêmement élevés et offrent peu de raisons d'économiser avant la retraite et (ou) de recevoir un salaire après celle-ci. Les hauts taux marginaux d'imposition sont incompatibles avec l'encouragement au travail des gens du troisième âge. Le problème de l'encouragement au travail a été réglé en partie par l'ajout d'un niveau de gains exonérés, qui s'élève maintenant à 3 500 \$ par année.

6.5 Changements démographiques et évolution du marché du travail : variables en mouvement

Les revenus qui seront générés par le SRR canadien dans l'avenir refléteront non seulement les caractéristiques intrinsèques du SRR, mais aussi son interaction avec diverses variables démographiques, économiques et relatives au marché du travail. Le présent rapport ne vise pas à offrir un examen exhaustif des développements pertinents et de la façon dont ils pourraient influencer sur les résultats du SRR. Cependant, un bref examen de certains développements clés pourrait s'avérer utile pour étudier les efforts qui ont été déployés à ce jour en vue d'évaluer les perspectives futures en matière de revenu de retraite et les choses que l'on pourrait garder à l'esprit dans le cadre de futurs travaux éventuels. Ces commentaires seront principalement axés sur les développements démographiques et l'évolution du marché du travail et, puisque certains développements importants (p. ex., l'âge de la retraite) comportent à la fois des dimensions démographiques et d'autres relatives au marché du travail, aucune tentative ne sera faite pour les distinguer clairement. De façon générale, les développements économiques pris dans leur définition la plus large seront seulement évoqués dans la mesure où ils sont fortement liés aux développements démographiques et à ceux relatifs au marché du travail. Ces questions seront présentées en déterminant le développement, puis en formulant des commentaires sur son importance. Certaines mesures de l'ampleur du développement seront abordées au besoin dans le cadre de l'exposé.

i) Vieillesse de la population

L'un des aspects les plus largement observés des changements démographiques est le vieillissement général de la population canadienne – un phénomène qui découle d'une espérance de vie accrue et d'une fertilité à la baisse. Le signe de vieillissement le plus largement cité est le pourcentage croissant de la population âgée de plus de 65 ans. L'actuaire en chef (BAC, 2008) estime que le pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus passera de 13,4 pour cent en 2007 à 26,5 pour cent en 2075. Il a estimé qu'entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 2000, l'espérance de vie des femmes âgées de 65 ans a augmenté d'environ six ans et celle des hommes, de quatre (BAC, 2005). On prévoit que l'espérance de vie des femmes à l'âge de 65 ans augmentera de 3,4 ans de plus entre 2007 et 2075 et celle des hommes, de 3,8 ans au cours de la même période.

Comme nous l'avons mentionné à la section 2.1, le rapport entre les personnes âgées et le reste de la population influe directement sur les coûts par répartition et cela a été noté en ce qui a trait à la SV à la section 6.4 ci-dessus. Avant les modifications apportées au RPC/RRQ en 1997, les taux de cotisation à ces régimes étaient fortement influencés par le rapport entre les bénéficiaires et les cotisants, étant donné qu'ils reposaient en grande partie sur la répartition. Les modifications apportées aux régimes étaient conçues pour supprimer cette sensibilité démographique.

En ce qui concerne les régimes à capitalisation anticipée, qu'ils soient à prestations déterminées ou à cotisations déterminées, les cotisations ne varient pas directement en fonction du rapport entre les bénéficiaires et les cotisants. Toutefois, les cotisations requises en vertu des régimes à prestations déterminées à capitalisation anticipée varient

en fonction du rapport entre la période de retraite et la période de cotisation (mais pas proportionnellement), tandis que l'espérance de vie accrue augmente ce rapport. De plus, l'accroissement de l'espérance de vie contribuera à augmenter les rapports entre les retraités et le passif des participants actifs au régime et, par conséquent, l'instabilité financière des régimes à prestations déterminées. L'augmentation de l'espérance de vie pourrait également soulever certaines questions au sujet de l'équité intergénérationnelle de ces régimes, étant donné que chaque cohorte qui y adhère obtient des prestations plus intéressantes que les cohortes précédentes. Dans les régimes à cotisations déterminées, l'amélioration de l'espérance de vie aura pour effet, à un taux donné de cotisations, de réduire les prestations ou de retarder la retraite.

ii) *Ralentissement de la croissance démographique*

La baisse de la fertilité, qui contribue au vieillissement de la population, favorise également le ralentissement de la croissance démographique. Le taux de fertilité canadien est inférieur au taux de reproduction de la population, soit 2,1, depuis environ 1970. En 2007, il était de 1,56 et l'actuaire en chef (BAC, 2008) s'attend à ce qu'il demeure à peu près à ce niveau à long terme. Son estimation à moyen terme de la population suppose un taux de fertilité de 1,60. Dans le contexte canadien, le fait que le taux de fertilité est inférieur au taux de reproduction de la population ne se traduit pas directement en une diminution de la population, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Au Canada, les répercussions sur la croissance de la population totale et de la population active sont atténuées par une immigration nette. Cependant, la baisse de la fertilité engendre un ralentissement de la croissance de la population et de la main-d'œuvre dans une perspective d'avenir. Par conséquent, l'emploi au Canada a augmenté à un taux annuel moyen de 1,9 pour cent de 1976 à 1991 et de 1,8 pour cent de 1992 à 2007, mais on s'attend à ce qu'il augmente à un taux annuel de seulement 0,3 pour cent après 2010.

L'actuaire en chef considère que le ralentissement de la croissance de la population active entraînera un resserrement général des marchés du travail et une reprise de la hausse du salaire moyen réel au Canada de 1,3 pour cent par année. En même temps, le ralentissement de la croissance de la population active nuira probablement à l'ensemble de la main-d'œuvre et à la croissance du PIB et, par voie de conséquence, au revenu du capital global et aux rendements des actions ordinaires. Ces répercussions pourraient être quelque peu atténuées par le remplacement de la main-d'œuvre par le capital en réaction à la hausse des coûts de main-d'œuvre et l'augmentation du contenu étranger des portefeuilles d'épargne-retraite. Cependant, le ralentissement de la croissance démographique est susceptible d'orienter les choses dans la direction opposée, contrairement aux vingt-cinq dernières années lorsque l'écart entre les rendements des actifs financiers et la croissance des salaires et traitements était assez élevé, ce qui a facilité l'atteinte des objectifs de remplacement du revenu. Ces effets seront ressentis par tous les types de régimes à capitalisation anticipée. Les répercussions sur la SV et le SRG actuels entraîneront la réduction de la créance financière des régimes sur le revenu national. Cependant, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'incidence positive sur la SV et le SRG soulève sa propre question de politique. Toutes choses étant par ailleurs

égales, la reprise de l'augmentation du salaire réel aura également des répercussions négatives sur les taux de quasi-remplacement.

Le resserrement des marchés du travail, comme l'a prévu l'actuaire en chef, pourrait quant à lui inciter davantage les employeurs à offrir des RRE, étant donné que le recrutement et le maintien en poste des travailleurs pourraient devenir plus problématiques. Cette tendance sur le plan de la demande du marché du travail pourrait se confirmer du fait que l'offre de main-d'œuvre sera de plus en plus pondérée du côté des travailleurs actifs plus âgés pour qui les RRE représentent probablement un avantage plus important que pour leurs homologues plus jeunes et pour qui la mobilité volontaire ne constitue habituellement pas un enjeu. Par ailleurs, les données de l'Ontario indiquent que presque tous les régimes de cette province utilisent une méthode actuarielle de répartition des prestations constituées dans laquelle les cotisations obligatoires pour services courants augmenteront avec la hausse de l'âge des participants actifs au régime (CSFO, 2009).

iii) Composition sectorielle de l'emploi et syndicalisation

Comme nous venons de le mentionner, le resserrement du marché du travail et le vieillissement de la main-d'œuvre active pourraient donner un certain élan à l'élargissement de la couverture des RRE. Cependant, il importe de se rappeler que cette couverture dans le secteur privé est sensible à la composition sectorielle de l'emploi, au degré de syndicalisation et à la taille de la société dans laquelle les gens travaillent. Aucun de ces aspects du développement futur de la main-d'œuvre n'est examiné par l'actuaire en chef et le temps n'a pas permis de les examiner raisonnablement dans le cadre de la préparation du présent rapport. Ils doivent être pris en compte dans le cadre de la réflexion sur la capacité des RRE de fournir un revenu de retraite dans l'avenir.

iv) Participation des femmes à la population active

L'actuaire en chef (BAC, 2008) indique qu'entre 1977 et 2007, l'écart entre les taux de participation des femmes et des hommes à la population active s'était réduit de façon spectaculaire pour les gens de 15 à 69 ans. En 1977, le taux des hommes était de 77,7 pour cent, comparativement à 45,7 pour cent pour les femmes, ce qui représente un écart de 32 points de pourcentage. En 2007, l'écart s'était réduit à 10,4 points de pourcentage, les taux se situant respectivement à 72,4 et 62,1 pour cent. L'actuaire en chef suppose une diminution continue de l'écart à 8,2 points en 2050, année où la période de projection du rapport du BAC se termine.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la participation des femmes à la population active et l'accès des femmes aux régimes de retraite fondés sur l'emploi, soit le RPC/RRQ et les RRE, ont constitué un élément important de l'amélioration des niveaux de vie des personnes âgées au cours des dernières décennies. (Cette source d'augmentation des revenus des personnes âgées est abordée dans Schirle, 2009.) Le rétrécissement de l'écart entre les taux de participation à la population active continuera, toutes choses étant par ailleurs égales, à contribuer à ce résultat. En même temps, l'amélioration constante découlant de cette source est à la baisse.

v) *Travail au troisième âge*

Depuis le milieu des années 1990, c'est un fait avéré que la proportion de la population canadienne âgée de 55 à 64 ans qui occupe un emploi rémunéré a augmenté. Chez les femmes, cela signifie que celles de la génération du baby-boom travaillent plus à toutes les étapes de la vie. Chez les hommes qui font partie de ce groupe d'âge, il semble s'agir d'un changement comportemental. L'actuaire en chef (BAC, 2008) prévoit que cette tendance se poursuivra dans l'avenir tant pour les femmes que pour les hommes. Chez les femmes, l'augmentation prévue dans le groupe d'âge de 55 à 59 ans passe de 62,4 pour cent en 2007 à 66,0 pour cent en 2030, dans le groupe d'âge de 60 à 64 ans, de 37,3 à 41,0 pour cent et dans le groupe d'âge de 65 à 69 ans, de 12,7 à 14,0 pour cent. Chez les hommes, les augmentations sont quelque peu inférieures, c'est-à-dire que dans le groupe d'âge de 55 à 59 ans, elles passent de 76,2 à 79,0 pour cent, dans le groupe d'âge de 60 à 64 ans, de 53,4 à 56,0 pour cent et dans le groupe d'âge de 65 à 69 ans, de 23,4 à 25,0 pour cent.

Comparativement à l'éventualité d'une réduction des niveaux d'emploi chez les personnes âgées, l'accroissement du travail au troisième âge va assurément augmenter la contribution de ce secteur de la population au PIB, ce qui est important en soi. Il n'apparaît pas précisément quelles en seront les répercussions sur les charges de retraite puisqu'il est possible que le travail au troisième âge soit combiné avec le versement de rentes de retraite. Parmi les nombreux éléments entrant en ligne de compte qui pourraient expliquer l'accroissement du travail au troisième âge, celui qui est susceptible d'augmenter l'âge auquel les prestations de retraite sont demandées est l'amorce tardive d'une carrière. Cela fait partie d'un phénomène plus général de transition différée de la jeunesse à l'âge adulte qui comprend des dimensions comme le fait de quitter la maison familiale, de se marier et d'avoir des enfants tardivement. (Beaujot, 2004 fournit un bon aperçu de ces phénomènes.) L'entrée tardive sur le marché de l'emploi rémunéré rendra plus difficile l'accumulation de droits à la retraite à un certain âge et d'autres aspects de l'accumulation d'une valeur nette sont également susceptibles d'être retardés. Si l'amorce tardive d'une carrière et, par conséquent, l'accumulation tardive de richesse ne sont pas suivis d'une retraite différée, cela aurait pour effet d'augmenter le rapport entre la période de retraite et celle des cotisations à un régime de retraite et d'augmenter les charges de retraite (taux d'épargne requis).

Toutes choses étant par ailleurs égales, l'accroissement du travail au troisième âge que prévoit l'actuaire en chef augmentera les extrants économiques. Cependant, il convient de noter que cette incidence favorable sur la participation à la population active ne compense pas entièrement la baisse de participation qui découle du fait qu'une proportion croissante de la population se situe dans le groupe d'âge plus avancé. Ainsi, le taux présumé de participation à la population active du groupe d'âge de 15 à 69 ans est légèrement à la baisse chez les hommes, passant de 79,2 à 78,3 pour cent entre 2007 et 2030. Chez les femmes, on prévoit une modeste baisse entre 2007 et 2015, puis une hausse jusqu'en 2030, de sorte que le taux restera le même en 2030 qu'en 2007, à savoir 70,1 pour cent.

vi) *Immigrants venant au Canada*

L'actuaire en chef (2008) suppose que l'immigration nette au Canada jusqu'en 2015 se maintiendra à la moyenne historique des 30 dernières années, soit 0,50 pour cent de la population totale par année. Pour le reste de la période de projection, il prévoit une légère hausse à 0,54 pour cent en raison du resserrement des marchés du travail. Il en résulte une augmentation constante de la proportion estimée de la population âgée de plus de 65 ans qui recevra des versements partiels de la SV. En 2007, la proportion des prestataires de la SV qui recevront des versements partiels est estimée à 8 pour cent. On prévoit que cette proportion passera à 13 pour cent d'ici 2025 et à 15 pour cent d'ici 2050. Cette proportion de la population prestataire de la SV disposera de moins d'années pour accumuler des droits à pension en vertu du RPC/RRQ et des RRE.

Les tendances démographiques qui viennent d'être mentionnées sont, pour la plupart, des tendances mondiales; les différentes régions du monde auront des dates de début et de fin différentes d'ici le milieu du XXI^e siècle. Cela est généralement vrai en ce qui concerne la baisse de la fertilité, l'amélioration de l'espérance de vie, surtout chez les personnes âgées, et le ralentissement de la croissance démographique. (Ces tendances sont examinées dans OCDE, 2009 et Baldwin, 2006.) De plus, au sein de la zone de l'OCDE, la transition tardive de la jeunesse à l'âge adulte (voir Beaujot, 2004) et la participation accrue des personnes plus âgées de moins de 65 ans à la population active sont des phénomènes courants (voir Sundin, 2006).

Section 7 : Lacunes sur les plans des données, de la recherche et des systèmes d'information

La présente section aborde les lacunes concernant les données, la recherche et les systèmes d'information. L'objectif de cette analyse est moins d'être exhaustive que d'établir les éléments les plus importants de chaque rubrique. Il convient de souligner que, même si la BDRPC et les statistiques financières sur les régimes de retraite en fiducie fournissent toujours des renseignements très utiles, un examen approfondi de la mesure dans laquelle elles répondent aux besoins d'information s'impose. Les données sur les placements des régimes de retraite, la capitalisation de ces régimes et les cotisations combinées des employés et des employeurs aux RRE viennent à l'esprit parmi les sujets non traités plus en détail ci-dessous auxquels il faut prêter attention.

7.1 Données

Les données sur les régimes de retraite doivent faire l'objet d'une amélioration dans un certain nombre de domaines. Les catégories de modes de prestations qui reposent entièrement sur la distinction entre les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées deviennent de toute évidence obsolètes à mesure que de nouvelles formes de régimes hybrides sont créées. En outre, il serait très utile de pouvoir disposer de données sur la mobilité et l'effectif relativement au nombre de régimes de retraite, par type. Autrement dit, on devrait facilement connaître le nombre de régimes nouvellement créés, de cessations et de conversions. De plus, les données sur la couverture posent toujours un problème. La BDRPC contient des données générales sur la couverture et une grande quantité de renseignements utiles sur les aspects qualitatifs de celle-ci. Toutefois, la BDRPC offre très peu de renseignements sur les caractéristiques économiques et sociales des participants aux RRE et aucun renseignement sur les REER collectifs et leurs participants. D'autres sources de données ont fourni un aperçu des caractéristiques économiques et sociales des participants aux RRE, mais pratiquement aucun renseignement qualitatif. L'ESF fait exception en ce qui concerne la production de données à la fois sur les aspects qualitatifs de la couverture et les caractéristiques économiques et sociales des participants aux RRE. Cependant, elle n'est pas menée de façon régulière et la plus récente (2005) s'appuyait sur un échantillon trop restreint pour effectuer certains types d'analyse nécessaires.

Malgré les problèmes que suscite l'ESF de 2005, cette enquête ou une enquête semblable sur le patrimoine tenant compte des régimes de retraite présente une valeur considérable au moment d'évaluer l'état de préparation des personnes s'approchant de la retraite en vue de disposer du complément nécessaire aux prestations des régimes publics, leur permettant de profiter d'une retraite confortable. Elle met l'accent sur la nature cumulative du droit aux prestations et du processus d'épargne-retraite mieux que toute donnée transversale. Il faut considérer ce type d'enquête comme étant très prioritaire.

Enfin, il est très malheureux de ne pas pouvoir distinguer les données sur les revenus des personnes âgées en fonction du type de source de revenu de retraite d'où ces revenus sont tirés, par exemple un RRE à prestations déterminées par rapport à un RRE à cotisations

déterminées, un REER ou un REER collectif. Cela est très regrettable, compte tenu du fait que de nombreuses questions importantes d'intérêt public s'articulent autour de ces distinctions, dont bon nombre sont abordées dans le présent rapport. Toutefois, ce problème n'est pas facile à régler. La majorité des données sur les revenus que rassemble Statistique Canada s'appuient maintenant sur les données recueillies par le biais des déclarations de revenus des particuliers et, par conséquent, les catégories utilisées dans les formulaires de déclaration de revenus des particuliers constituent celles qui sont accessibles dans les données produites par Statistique Canada. Des données distinguant les revenus en fonction du type de régime de retraite dont ils proviennent offriraient un portrait beaucoup plus clair du rôle des différentes sources de revenu de retraite. Elles contribueraient également à faire la lumière sur un certain nombre de questions touchant les régimes de retraite à cotisations déterminées, y compris les montants et la variabilité des revenus tirés de ces sources et l'épuisement ou non de l'actif de retraite avant le décès des personnes qui gèrent elles-mêmes leurs retraits. La compréhension de ces questions touchant les régimes de retraite à cotisations déterminées pourrait exiger des données provenant de chacun de ces régimes³⁹.

7.2 Recherche

Parmi les nombreux éléments que l'on pourrait souligner sous cette rubrique, quatre se démarquent :

- premièrement, la majorité des travaux de recherche et d'analyse effectués à l'appui du présent rapport doivent être répétés en mettant davantage l'accent sur les femmes et les immigrants;
- deuxièmement, il serait très utile d'élaborer une perspective longitudinale sur l'utilisation des instruments d'épargne-retraite, particulièrement au milieu et à la fin de la vie active;
- troisièmement, il faut encourager la recherche qui permet de comprendre davantage dans quelle mesure différentes formes de patrimoine se substituent l'une à l'autre;
- quatrièmement, il faut utiliser un outil d'analyse tel que LifePaths pour prévoir les revenus de retraite futurs. Les caractéristiques importantes de tout outil dont on se sert sont les suivantes : permettre les microanalyses, être longitudinal et permettre des analyses stochastiques.

Comme nous l'avons souligné à la section 6.5, une vision claire de l'évolution future du marché du travail en ce qui a trait aux secteurs d'emploi, à l'emploi en fonction de la taille des entreprises et à la syndicalisation fournit des données importantes pour évaluer l'avenir de la couverture des RRE.

³⁹ Bien que l'auteur du rapport n'ait pas perçu une telle utilisation de l'ESF, il est possible d'en tirer certains éléments de compréhension.

7.3 Systèmes d'information

Dans les années 1980, une loi a été adoptée pour obliger le BAC à préparer des rapports réguliers sur la situation financière et les perspectives de la SV et du RPC. Les nouvelles exigences en matière d'information ont constitué un important pas en avant sur le plan de la compréhension de ces régimes. Toutefois, dans un certain sens, cela équivalait à mettre l'accent sur la moitié d'une équation. L'autre moitié, la suffisance du revenu, n'a pas fait l'objet d'un processus continu de collecte et de diffusion de données. Il faut combler cette lacune. Les examens des dépenses au titre de la SV et du RPC devraient comporter un processus parallèle de collecte et d'analyse de données sur la situation des personnes âgées actuelles à l'égard du revenu et les perspectives sur le plan des revenus de retraite. Compte tenu de l'intérêt de cette question pour les gouvernements fédéral et provinciaux, ceux-ci devraient envisager la création d'une institution conjointe chargée de superviser ce processus.

L'élaboration de systèmes pertinents en matière de données, de recherche et d'information constitue une dépense administrative appropriée pour les régimes de retraite publics. Dans ce contexte, il convient de souligner que la Social Security Administration des États-Unis appuie d'importants travaux de recherche « internes » et trois centres de recherche externes qui mettent l'accent sur les prestations de retraite et la retraite.

Section 8 : Conclusions

La présente étude porte essentiellement sur la capacité du SRR du Canada à assurer un revenu de retraite adéquat dans l'avenir. Pour ce faire, on a demandé à l'auteur d'examiner les revenus des personnes âgées par rapport aux objectifs de lutte contre la pauvreté et de remplacement du revenu. Dans la section 4, ces notions ont en quelque sorte été élaborées et la question de la viabilité financière a été ajoutée aux critères de suffisance des revenus.

Compte tenu de la nature de la question fondamentale, la présente conclusion débutera par un bref commentaire sur les perspectives de réalisation des objectifs de suffisance des revenus fixés par la province et la question de la viabilité financière. Ensuite, nous porterons notre attention sur quelques-unes des questions qu'il faudra résoudre au moment d'envisager des mesures visant à accroître la couverture des régimes de retraite, et des commentaires seront formulés sur certaines des propositions actuelles.

En ce qui a trait à l'objectif de lutte contre la pauvreté, il y a eu d'importants progrès au cours des dernières années. Toutefois, un certain débat légitime est toujours en cours sur l'éventualité d'une réussite complète du Canada; ce débat tourne autour des différences concernant le concept et l'instrument de mesure permettant de déterminer qui vit dans la pauvreté. De plus, même si le portrait d'ensemble est positif, certains sous-ensembles de la population pourraient présenter des taux plus élevés de pauvreté. Veall désigne les femmes seules, les immigrants et les personnes âgées avec personnes à charge comme étant les principaux groupes touchés. Dans ce contexte, trois commentaires s'imposent. Premièrement, le revenu garanti par la SV et le SRG pour une personne seule est inférieur de presque 2 000 \$ au revenu garanti équivalent pour un couple. Deuxièmement, il est

difficile d'aborder la question des immigrants d'une façon qui ne suscite pas d'inquiétudes en matière d'équité chez les personnes nées au Canada. Néanmoins, l'immigration d'un grand nombre de personnes non admissibles à la SV ou au SRG – surtout si elles arrivent de pays à partir desquels le versement de prestations de retraite aux expatriés est improbable – est préoccupante. Troisièmement, le soutien de personnes à charge par les personnes âgées peut être une question tant d'équité horizontale que d'âge.

Si nous portons notre regard vers l'avenir, la principale question concernant l'atteinte de l'objectif de lutte contre la pauvreté touchera les rajustements de la SV et du SRG en cas de reprise de la croissance du salaire réel. Cette croissance entraînera probablement un renforcement de tous les types de mesures touchant la pauvreté et le faible revenu plus rapidement que le taux d'augmentation de l'IPC auquel les paiements au titre de la SV et du SRG sont liés. L'indexation des prestations de la SV et du SRG en fonction des prix sans autre rajustement entraînera probablement une certaine croissance du taux de pauvreté. De plus, le rôle du SRG et des suppléments subordonnés au revenu doivent faire l'objet d'un examen en ce qui a trait à leur incidence sur le comportement économique des gens tout au long de leur vie, particulièrement à mesure qu'elles approchent de la retraite puis qu'elles la prennent.

Pour ce qui est du remplacement du revenu, l'impression générale qui ressort des travaux d'analyse et des autoévaluations est que cet objectif a été en règle générale atteint presque totalement en ce qui concerne les personnes âgées actuelles. Toutefois, pour une minorité importante de personnes âgées qui avaient un revenu moyen ou élevé avant la retraite, celle-ci peut avoir entraîné une baisse notable du niveau de vie.

Le présent rapport examine plusieurs tentatives de quantification des taux de remplacement futurs et une étude sur l'autoévaluation. La conclusion générale qui ressort de ces études est que le Canada doit s'attendre à une situation où la majorité des personnes âgées continuent d'atteindre l'objectif de remplacement du revenu. Cependant, les études concluent que des minorités de personnes ayant un revenu moyen ou élevé n'arriveront pas à maintenir leur niveau de vie. La taille de ces minorités varie d'une étude à l'autre, mais la conclusion du tiers formulée par Maser et Dufour offre un point de référence pour les prévisions. Lise offre la conclusion la plus optimiste à cet égard, mais ses conclusions sont incompatibles avec l'idée qu'une importante minorité n'arriverait pas à maintenir son niveau de consommation à la retraite. Sa méthodologie n'est pas assez granulaire pour écarter cette possibilité.

En concluant l'examen de ces études, nous avons fait remarquer qu'elles ont tendance à tenir la structure actuelle du SRR pour acquise. Par conséquent, les résultats généralement favorables de ces études s'appuient sur le maintien de la valeur de la SV par rapport à l'épargne pré-retraite, alors que des modifications législatives à la SV seraient nécessaires pour atteindre cette situation. De plus, le revenu de remplacement qu'offre le RPC/RRQ devrait également être maintenu. En règle générale, les études sur les futurs taux de remplacement n'évaluent pas les répercussions de la baisse de la couverture des

RRE et supposent tacitement une conjoncture démographique, financière et économique stable.

En plus d'exposer les critères de suffisance des revenus, la section 4 indique qu'il est important que les régimes de retraite soient viables financièrement et équitables à l'égard des diverses générations de participants. Ces questions n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi dans les sections précédentes du rapport. Quelques brefs commentaires s'imposent toutefois.

La section 6.4 présente la tendance des dépenses de la SV par rapport au PIB. Les dépenses devraient augmenter jusqu'en 2030 et diminuer par la suite. Le modèle actuel de dépenses dépendra dans une très grande mesure des décisions prises relativement aux rajustements des prestations de la SV et du SRG. Le taux de cotisation au RPC/RRQ devrait demeurer stable à 9,9 pour cent pendant la période de près de 75 ans à venir. Toutefois, il convient de noter que les dépenses au titre du RPC/RRQ augmenteront par rapport à la base de gains cotisables ce qui, dans le contexte, constitue une approximation raisonnable de la croissance du PIB. En tant que partie des gains cotisables, les dépenses au titre du RPC devraient passer de 8,37 pour cent en 2006 à 11,06 pour cent en 2030 (BAC, 2007). La différence entre la stabilité du taux de cotisation et la hausse des dépenses en tant que partie des gains cotisables s'explique par l'utilisation accrue des revenus de placement de l'OIRPC en vue de payer les prestations. Une certaine partie de ces revenus de placement proviendra de la croissance des économies étrangères dont profiteront les investissements de l'OIRPC sur les marchés extérieurs.

En ce qui a trait aux questions intergénérationnelles, la hausse constante de l'espérance de vie signifie que chaque cohorte recevra des prestations de la SV et du RPC/RRQ ayant une valeur supérieure à celle des prestations reçues par les générations précédentes. Il reste encore environ 35 ans avant que le premier groupe d'âge qui passera la totalité de sa vie active à cotiser au RPC/RRQ modifié ne prenne sa retraite. Le taux de rendement implicite dont profiteront les cohortes successives de cotisants au RPC/RRQ diminuera graduellement au cours de cette période.

Pour quiconque porte un regard vers l'avenir, la nature hétérogène du troisième pilier fait en sorte qu'il soit difficile de généraliser de manière quantitative en ce qui concerne la viabilité et l'équité intergénérationnelle. Toutefois, certaines des tendances démographiques observées dans le rapport auront une incidence prévisible sur l'orientation que prendront les RRE et l'épargne-retraite.

Un certain nombre de changements démographiques auront tendance à hausser les cotisations requises aux régimes à prestations déterminées. Parmi ces changements, notons par exemple la hausse de l'espérance de vie, l'entrée tardive sur le marché du travail qui n'est pas tout à fait compensée par un report de la retraite et le vieillissement de la population active. Cette hausse pourrait s'accélérer jusqu'à un certain point en raison d'une diminution de la croissance de la population et de la main-d'œuvre alimentée par la croissance du PIB, celle des bénéficiaires des sociétés et les rendements sur les actions

ordinaires. L'arrivée à maturité des régimes à prestations déterminées aura tendance à accroître quelque peu l'instabilité des cotisations. En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées du troisième pilier, l'incidence de premier niveau de ces changements sera la hausse des cotisations requises et la diminution de leur stabilité. Cependant, l'émergence d'ententes sur le partage des coûts et des risques ainsi que de modes de prestations hybrides au cours des deux dernières décennies montre que les incidences de deuxième et troisième niveaux peuvent aller dans un certain nombre de directions imprévisibles.

L'un des aspects de l'adaptation des régimes à prestations déterminées qu'il convient de souligner est l'incidence différente qu'un changement a souvent sur les diverses cohortes de participants à un régime. Dans tous les territoires de compétence canadiens sauf un, les lois de nature réglementaire interdisent expressément la réduction de prestations acquises au titre d'un régime à prestations déterminées. Bien que l'intention qui sous-tend cette exigence soit compréhensible, cela signifie effectivement que les réductions des prestations (tout comme les augmentations des taux de cotisation) ont une incidence plus forte sur les plus jeunes et les futurs participants à un régime. Par conséquent, si un régime à prestations déterminées perdure sous sa forme actuelle, chaque cohorte obtient des prestations ayant une valeur plus élevée que celle des prestations des cohortes précédentes. Toutefois, s'il faut rajuster les prestations ou les cotisations, les répercussions les plus négatives de ces rajustements se feront sentir sur les cohortes les plus jeunes.

Les répercussions démographiques qui auront une incidence sur les régimes à prestations déterminées influenceront également sur les régimes à cotisations déterminées et les efforts d'épargne individuels. Cependant, à moins que ces changements n'entraînent des efforts d'épargne accrus, ils se manifesteront sous forme de paiements de prestations périodiques de valeur moindre ou de départ à la retraite différé, ou les deux.

Actuellement, la principale préoccupation en ce qui a trait aux perspectives de revenus de retraite des futures personnes âgées porte sur la diminution de la partie de la population active occupée qui participe à des RRE. Comme nous l'avons souligné à la section 6.2, le déclin se poursuit depuis la fin des années 1970 et, à ce jour, a entraîné peu de répercussions sur les revenus de retraite en général ou sur les revenus tirés du troisième pilier en particulier. Au cours des premières années du recul de la couverture, l'augmentation de l'utilisation des REER a servi de compensation, ce qui ne semble toutefois pas avoir été le cas depuis quelques années. En outre, la hausse du taux d'emploi et du nombre de couples touchant deux revenus a atténué les répercussions du déclin de la couverture. La présence accrue des femmes sur le marché du travail sous-tend ces deux situations. Bien que celles-ci aient atténué les répercussions du déclin de la couverture, le potentiel de gains additionnels provenant de cette source est limité. De plus, comme l'indique la section 6.2, les données sur le patrimoine laissent entendre – sans toutefois le démontrer de façon décisive – que la couverture des RRE est importante. Il semble que les gens aient de la difficulté à trouver d'autres moyens d'accumuler un patrimoine en vue de la retraite qui soit aussi efficace que les RRE.

L'inquiétude concernant la couverture des RRE comporte une dimension qualitative axée sur la tendance générale observée précédemment, qui consiste à passer d'un régime à prestations déterminées à un régime à cotisations déterminées. La principale préoccupation soulevée à cet égard est que les prestations versées par les régimes à cotisations déterminées (et les régimes individuels d'épargne-retraite) sont imprévisibles. Les participants aux régimes individuels assument non seulement le risque lié à leurs placements durant la période précédant la retraite, mais aussi un important risque d'intérêt au moment de la conversion en rente. De plus, si les particuliers administrent eux-mêmes les fonds tirés d'un régime à cotisations déterminées plutôt que de souscrire une rente, le risque d'investissement se prolonge durant cette période de la vie.

Il existe certaines variantes d'ordre politique concernant le thème général de l'incertitude des résultats des régimes à cotisations déterminées. Par exemple, parce qu'il n'y a aucune relation fixe entre la croissance des salaires et les rendements des titres financiers au fil du temps, on devrait s'attendre à ce que les taux de remplacement des régimes à cotisations déterminées (ou l'âge de la retraite) varient au fil du temps. De plus, on a observé que les femmes et les hommes ont tendance à investir différemment dans les régimes à cotisations déterminées, qui peuvent entraîner une différence systématique en fonction du sexe. (Turner, 2001) En outre, au cours des dernières années, la documentation traitant de l'économie comportementale a attiré l'attention sur les difficultés des gens à administrer leur épargne-retraite. (On trouvera un examen de cette documentation dans Tapia et Yermo, 2007.) Enfin, les données présentées à la section 6.2 soulèvent des questions quant à la suffisance des sommes accumulées dans les régimes à cotisations déterminées.

Les préoccupations relatives au passage aux régimes à cotisations déterminées sont importantes et, comme l'auteur du présent rapport l'a fait valoir par ailleurs, la réglementation des régimes strictement à cotisations déterminées n'a pas été documentée comme il se doit (Baldwin, 2008 et Baldwin et FitzGerald, à paraître). Ce virage présente certains éléments négatifs. Compte tenu de la structure du SRR du Canada, seule une partie du revenu de retraite est assujettie au risque d'investissement dans un régime à cotisations déterminées. De plus, certains arguments font valoir que les régimes à cotisations déterminées en font davantage pour favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et sont préférables aux régimes à prestations déterminées parce qu'ils sont plus neutres à l'égard de l'âge de la retraite. Il est également possible de soutenir que, même si la richesse accumulée dans les régimes à cotisations déterminées est inférieure à celle qui s'accumule dans les régimes à prestations déterminées dans des circonstances comparables, il n'y a en principe aucune raison pour que cela soit le cas et, par conséquent, il ne s'agit pas d'une caractéristique intrinsèque que l'on observe dans les régimes à cotisations déterminées.

Les débats sur les avantages des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées attirent beaucoup l'attention et, parfois, soulèvent passion et agitation. Toutefois, il convient d'insister sur deux points à ce stade-ci. Premièrement, il y a

malheureusement un manque de données et de renseignements sur le rendement réel des régimes à cotisations déterminées au Canada. Deuxièmement, bien que la discussion sur cette question présente souvent ce choix comme étant bimodal, comme c'est le cas dans le présent document, il existe bon nombre de modes de prestations qui intègrent des éléments des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées. Il est possible de choisir un point le long d'une ligne à l'une des extrémités de laquelle se trouvent des régimes qui offrent une certitude absolue à l'égard des prestations et une incertitude complète à l'égard des cotisations et à l'autre extrémité, des régimes qui inversent ce qui est certain et ce qui est incertain. L'auteur est d'avis que les RRE devraient assurer à l'égard des prestations autant de certitude que possible, compte tenu de la volonté et de la capacité du ou des promoteurs de tolérer l'incertitude associée aux cotisations.

L'exposé sur la couverture des RRE comporte une autre dimension qualitative pertinente en ce qui a trait tant aux régimes à prestations déterminées qu'aux régimes à cotisations déterminées. Ambachtsheer (2007) a exprimé des inquiétudes au sujet de la gestion des RRE, qu'il a organisées autour de trois éléments : le manque d'ampleur, le manque d'expertise en matière de gouvernance et de gestion des régimes et le faible degré d'harmonisation des intérêts des personnes chargées de la gouvernance et de la gestion, d'une part, et de ceux des bénéficiaires des régimes, d'autre part. Ambachtsheer a bien documenté le fondement de ces préoccupations, que l'on doit garder à l'esprit au moment d'envisager l'avenir du troisième pilier. La préoccupation d'ordre général d'Ambachtsheer est particulièrement pertinente en ce qui a trait aux petites entreprises. En effet, il est assez peu plausible que de nombreuses petites entreprises puissent servir de plateformes viables pour le versement d'un revenu de retraite même lorsque les gains et d'autres caractéristiques des employés laissent entendre que ces derniers ont besoin d'un revenu du troisième pilier. Outre les questions que soulève Ambachtsheer, il faut souligner que nombre de petites entreprises auront une espérance de vie beaucoup plus courte que celles de leurs employés.

Les préoccupations concernant le déclin de la couverture, le passage aux régimes à cotisations déterminées et le caractère adéquat de la gestion des RRE ont inspiré un certain nombre de propositions de réforme des régimes de retraite. Ces propositions portent principalement sur les moyens d'atteindre l'objectif de remplacement des revenus en dépit du recul de la couverture des RRE. Sans égard aux autres mesures prises à ce sujet, nous souhaitons que les recommandations formulées dans le cadre des enquêtes provinciales qui permettraient de réduire les incertitudes et les irritants d'ordre juridique soient appliquées et que les mesures fiscales ayant une incidence sur l'épargne-retraite soient révisées. La grande question est de savoir s'il faut en faire plus, comme le laissent supposer les enquêtes provinciales.

Le présent rapport n'offre pas de réponse définitive à cette question, mais cerne les principales questions qui en découlent.

S'il faut déployer plus d'efforts afin de favoriser l'épargne-retraite et l'accumulation de droits à la retraite au cours de la vie active, il est important d'établir clairement les fourchettes de revenu pour lesquelles il faut déployer ces efforts. À la section 2, nous avons indiqué que la capacité de remplacement du revenu du SRR canadien est presque totale en ce qui a trait aux deux premiers piliers uniquement, à des niveaux de revenu allant jusqu'à la moitié des salaires et traitements moyens, mais qu'elle baisse par la suite. Cependant, cet objectif pourrait varier selon la croissance future du salaire réel et des rajustements de la SV. Il faut également s'attarder à la partie supérieure de la fourchette. Comme l'a indiqué l'OCDE en 2005, la couverture maximale des revenus par le RPC/RRQ est assurément faible selon les normes de l'OCDE. En même temps, la politique canadienne en matière de régimes de retraite suppose qu'au-delà d'un certain niveau de revenus, la population doit s'occuper d'elle-même.

L'une des questions centrales touchant les options de politique à l'égard des régimes de retraite a toujours été de déterminer si les nouvelles initiatives devaient être obligatoires ou facultatives. L'émergence de modèles d'« adhésion automatique » en vertu desquels les gens sont inscrits à un régime à moins qu'ils choisissent de ne pas y participer a élargi la gamme d'options à cet égard. L'expérience relative à l'inscription automatique a été concluante pour les régimes à cotisations déterminées dans les milieux de travail américains, où elle semble avoir entraîné un accroissement de la participation à des niveaux supérieurs à ceux atteints par les régimes à participation volontaire. Il y a donc lieu de se demander de façon générale laquelle de ces trois options est privilégiée et si les employés ou les employeurs se prévalent des options implicites aux régimes obligatoires ou à inscription automatique. Les régimes obligatoires et à inscription automatique proposent-ils les mêmes règles aux employés qu'aux travailleurs autonomes? Les rapports présentés aux provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse laissent supposer que ce n'est pas le cas, mais le modèle actuel du RPC/RRQ n'établit pas de distinction entre les employés et les travailleurs autonomes.

La question visant à déterminer si les nouvelles initiatives cherchant à augmenter le taux de remplacement du revenu doivent compléter ou remplacer les RRE existants est étroitement liée à celle visant à déterminer si ces initiatives doivent être obligatoires ou facultatives. Les sections 5 et 6 laissent entendre que les régimes existants ont fonctionné relativement bien pour bon nombre de personnes âgées d'aujourd'hui et que ce sera probablement le cas pour les futures personnes âgées. Les nouvelles initiatives devraient-elles compléter ou remplacer ce qui fonctionne bien?

Si la première option est privilégiée, il faut résoudre les questions relatives à la façon de prendre les décisions à cet égard. Les employeurs et (ou) les employés pourraient choisir librement de participer ou non aux nouvelles initiatives, ou certaines contraintes législatives pourraient s'appliquer à ce choix (p. ex., la non-participation est permise uniquement si les employés participent à un régime présentant des caractéristiques précises). Il faut également tenir compte des questions de transférabilité si l'on choisit une option complémentaire. Comment gèrera-t-on le mouvement des personnes entre les secteurs participants et les secteurs non participants?

L'éventail d'options de mode de prestations s'élargit de plus en plus. Le choix d'une option peut dépendre des réponses aux questions précédentes concernant la participation volontaire par rapport à d'autres formes de participation. Les options fortement axées sur les régimes à prestations déterminées s'appuient souvent sur la participation obligatoire afin d'éviter des problèmes d'antisélection. Bien que cela n'ait pas à être le cas, il y a probablement un lien entre le choix du mode de prestations, la période d'introduction de nouvelles prestations liées au revenu et la méthode de capitalisation. Il est probable qu'une initiative prenant la forme d'un régime à cotisations déterminées uniquement soit introduite tout au long de la période de vie active et pleinement capitalisée, alors qu'un supplément à des régimes existants, sous forme de régime à prestations déterminées, pourrait, en théorie, être introduit rapidement et capitalisé par répartition. Les liens entre le mode de prestations, le type de capitalisation et l'introduction sont davantage le reflet de l'expérience passée que d'une nécessité conceptuelle.

La façon dont on pourrait introduire les nouvelles initiatives attire l'attention sur la question de savoir si le problème lié au revenu de retraite touche les personnes âgées actuelles ou futures. Le discours sur les questions touchant les régimes de retraite au Canada, y compris les contributions de l'auteur du présent rapport, a principalement mis l'accent sur les problèmes auxquels devront faire face les futures personnes âgées à la suite du déclin de la couverture. Toutefois, l'expérience passée du Canada relativement à l'introduction du RPC/RRQ et du SRG laisse supposer qu'il pourrait être difficile d'instaurer un ensemble de réformes des régimes de retraite qui ne procure aucun avantage aux personnes âgées actuelles. Si de nouvelles prestations sont introduites pendant une période qui est plus courte que la durée totale de la vie active, les premières cohortes de bénéficiaires profiteront de transferts intergénérationnels nets, sans égard au mode de capitalisation des nouvelles prestations.

Le fait que deux des rapports préparés à l'intention des gouvernements provinciaux ont demandé la création de régimes de retraite provinciaux et que la COERR a demandé la création d'un office ontarien des régimes de retraite qui pourrait devenir administrateur de régimes de retraite soulève des questions sur les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux dans toute nouvelle initiative. Ce qui est approprié à cet égard dépendra clairement des détails de l'initiative envisagée.

Les initiatives pancanadiennes pourraient être davantage compatibles avec les modèles de mobilité de la main-d'œuvre souhaités et également contribuer plus rapidement à combler les lacunes concernant l'ampleur des régimes, l'expertise et l'harmonisation des intérêts. Par ailleurs, les modèles d'épargne-retraite ainsi que la conjoncture économique et financière et la situation du marché du travail pourraient présenter suffisamment de différences d'une province à l'autre pour justifier des régimes différents. Les différences provinciales quant à la couverture des RRE n'ont fait l'objet d'aucune analyse dans le présent rapport, mais Baldwin (2007) a souligné qu'à la moitié de la présente décennie, le déclin du taux de couverture des RRE était plus important dans les provinces où la croissance de l'emploi était la plus forte. De plus, il peut être plus facile d'atteindre le

consensus nécessaire au soutien de nouvelles initiatives à l'échelle provinciale ou régionale qu'à l'échelle nationale.

Un ensemble de décisions concernant la centralisation ou la décentralisation de l'administration et les rôles des institutions publiques et privées dans la mise en œuvre des nouvelles initiatives est étroitement lié aux décisions concernant les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux. La résolution de ces questions dépend du type d'initiative envisagé. Toutefois, il y a amplement de place pour adopter une démarche mixte – p. ex., la collecte publique centralisée de l'épargne-retraite et l'administration décentralisée.

Au cours de la période à venir, le débat sur le déclin de la couverture des RRE et la façon d'y réagir s'intensifiera. Certains avanceront que le *statu quo* continuera à générer des revenus de retraite suffisants. Les enquêtes provinciales ont cependant permis de proposer des solutions de rechange et on a également proposé de renforcer le rôle des régimes de retraite du Canada et du Québec. La COERR a en outre proposé de modifier les modalités des initiatives volontaires en appuyant l'idée selon laquelle les régimes de retraite importants de la province (principalement ceux du secteur public) devraient pouvoir offrir leurs services de placement et autres aux particuliers et aux employeurs. Le gouvernement provincial a commencé à modifier le cadre de référence de certains régimes en conséquence. Cette initiative rappelle de façon importante que, même si l'on ne croit pas que la question de la couverture, au sens du nombre de participants aux RRE, mérite notre attention, il est toujours possible d'apporter des améliorations à la gamme d'options organisationnelles offertes sur le plan des prestations.

Étant donné que la question centrale sur laquelle porte le présent rapport est axée sur l'avenir, on ne peut savoir à l'avance comment la situation évoluera. Les outils dont nous disposons pour analyser cette question peuvent et devraient être améliorés, comme nous l'avons suggéré à la section 7. L'option de tout laisser tel quel aura ses adeptes, mais entraînera probablement une diminution du niveau de vie à la retraite d'une minorité importante de gens et, au-delà du nombre de participants aux RRE, forcera de nombreuses personnes à dépendre de régimes de retraite et d'institutions d'épargne-retraite qui sont moins efficaces que les solutions de rechange disponibles.

Section 9 : Bibliographie

Alan, Sule, Kadir Atalay et Thomas Crossley, « The Adequacy of Retirement Savings: Subjective Survey Reports by Retired Canadians » dans *Analyse de Politiques*, supplément spécial, volume XXXIV, novembre 2008.

Ambachtsheer, Keith, *Le régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC) : vers un régime de retraite adéquat et abordable pour tous les Canadiens*, Toronto, Institut CD Howe, 2008.

Ambachtsheer, Keith, *Pension Revolution: A Solution to the Pensions Crisis*, Hoboken, John Wiley and Sons, 2007.

Baldwin, Bob, *Boomers, Xers, Other Generations and the Canada Pension Plan*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1997.

Baldwin, Bob, *Current Pension Debate for Trade Unionists: A Brief Canvass of the Issues*, Genève, Global Union Research Network, 2006.

Baldwin, Bob, *Determinants of the Evolution of Workplace Pension Plans in Canada*, Ottawa, Caledon Institute, 2007.

Baldwin, Bob, *Funding Public Pensions More Fully, What Is and Is Not at Stake*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1998.

Baldwin, Bob, « The Shift from DB to DC Coverage: A Reflection on the Issues » dans *Analyse de Politiques*, volume XXXIV, novembre 2008.

Baldwin, Bob et Brian FitzGerald, *Seeking Certainty in Uncertain Times: A review of recent government-sponsored studies into the regulation of Canadian pension plans*, Toronto, Institut CD Howe, à paraître.

Baldwin, Bob et Pierre Laliberté, *Incomes of Older Canadians: Amounts and Sources, 1973 to 1996*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1999.

Beaujot, Rod, *Retardement des transitions de la vie : Tendances et conséquences*, Ottawa, L'Institut Vanier de la famille, 2004.

Bodie, Zvi, « Investment Advice to Retirement Plan Participants » dans *The Pension Challenge: Risk Transfers and Retirement Income Security*, sous la direction de Mitchell et Smetters, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Booth, Laurence, « Asset Allocation: The Long View » dans *Retirement Income Redesigned: Master Plans for Distribution – An Advisors Guide for Boomers Best Years*, sous la direction de H. Evensky et D.B. Katz, New York, Bloomberg Press, 2006.

Bureau de l'actuaire en chef (BAC), *Projections démographiques nationales : étude actuarielle numéro 4*, Ottawa, 2005.

Bureau de l'actuaire en chef (BAC), *Rapport actuariel (8^e) sur le Programme de la sécurité de la vieillesse au 31 décembre 2006*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2008.

Bureau de l'actuaire en chef (BAC) *Rapport actuariel (23^e) du régime des pensions du Canada au 31 décembre 2006*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2007.

Bureau de l'actuaire en chef (BAC), *Régime des pensions du Canada : quinzième rapport actuariel au 31 décembre 1993*, Ottawa, Bureau du surintendant des institutions financières, 1995.

Bureau fédéral de la statistique, *Survey of Pension Coverage, 1965*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

Burtless, Gary et Joseph Quinn, *Is Working Longer the Answer for an Ageing Workforce?* Boston, Centre for Research on Retirement, Boston College, 2002.

Cohen, Bruce et Brian FitzGerald, *The Pension Puzzle: Your Complete Guide to Government Benefits, RRSPs and Employer Plans*, Hoboken, John Wiley and Sons.

Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), *Financement des régimes de retraite à prestations déterminées : Surveillance axée sur le risque en Ontario – Survol et résultats choisis*, Toronto, CSFO, 2009.

Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite (COERR), *Un juste équilibre : Une retraite sûre - Un régime abordable*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2008.

Dilnot, Andrew, « The Taxation of Private Pensions » dans *Securing Employer Based Pensions: An International Perspective* sous la direction de Zvi Bodie, Olivia S. Mitchell and John A. Turner, Philadelphie, The Pension Research Council, 1996.

Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Gower, Dave, « Les variations du revenu à la retraite » dans *L'emploi et le revenu en perspective*, volume 10, numéro 4, Ottawa, Statistique Canada, 1998.

Hamilton, Malcolm, *Rethinking the Funding of Mature Pension Plans*. Ottawa, ICA, 2007.

Holzmann, Robert, L. MacKellar et M. Rutkowski, « Accelerating the European Pension Reform Agenda » dans *Pension Reform in Europe: Progress and Process*, sous la direction de R. Holzman, M. Orenstein et M. Rutkowski, Washington, Banque mondiale, 2003.

Horner, Keith, *Emerging Challenges and Policy Responses within Canada's Retirement Income System: A Focus on Workplace Pensions, Private Savings and Income Security*, Ottawa, Ressources humaines et développement social Canada, 2007.

Horner, Keith, *The Fiscal Effects of a Drop in Pension Coverage*, Toronto (Ontario), Expert Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite, 2008.

Industrial Relations Centre (IRC), Université Queen's, *Retirement Plans in Canada*, Kingston, Queen's University Press, 1938.

Institut canadien des actuaires (ICA), *Troubled Tomorrows*, Ottawa, 1995.

LaRochelle-Côté, Sébastien, John Myles et Garnet Picot, *Sécurité et stabilité du revenu à la retraite au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 2008.

Lipsett, Brenda et Mark Reesor, *Régimes de pension d'employeur – Qui en bénéficie?*, Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1997.

Lise, Jeremy, *Is Canada's Retirement Income System Working?*, Ottawa, ministère des Finances, 2001.

Milligan, Kevin, « The Evolution of Elderly Poverty in Canada » dans *Analyse de politiques*, supplément spécial, volume XXXIV, novembre 2008.

Moore, Kevin, *Life Paths: Simulating Public Pension Replacement Rates*, (présentation à un séminaire de RHDCC, novembre 2008), 2008.

Morissette et Drolet, *La protection en matière de pensions et l'épargne-retraite chez les jeunes travailleurs et les travailleurs d'âge intermédiaire Canada, 1986-1997*, Ottawa, Statistique Canada, 2000.

Morissette, René and Yuri Ostrovsky, *La protection en matière de pensions et l'épargne-retraite des familles canadiennes, 1986 à 2003*, Ottawa, Statistique Canada, 2006.

Munnell, Alicia, « Employer-Sponsored Plans: The Shift from Defined Benefit to Defined Contribution » dans *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, sous la direction de Gordon Clark, Alicia Munnell et Michael Orszag, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Musgrave, Richard, *Financing Social Security: A Reappraisal*. Cambridge, Harvard Institute for Economic Research, document de travail 753, 1980.

Myles, John, *La maturation du système de revenu de retraite du Canada : niveaux de revenus, inégalités des revenus et faibles revenus chez les gens âgés*, Ottawa, Statistique Canada, 2000.

OCDE, *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries*, Paris, OCDE, 2005.

OCDE, *Pensions at a Glance, 2007: Public Policies Across OECD Countries*, Paris, OCDE, 2007.

OCDE, *Pensions at a Glance, 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. Paris, OCDE, 2009.

OCDE, *Reforms for An Ageing Society*, Paris, OCDE, 2000.

Orenstein, Michael, *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

Pesando, James, *Risky Assumptions: A Closer Risk at Bearing Investment Risk in Defined Benefit Pension Plans*, Toronto, Institut CD Howe, 2008.

Pierlot, James, *A Pension in Every Pot: Better Pensions for More Canadians*, Toronto, Institut CD Howe, 2008.

Pierson, Paul, « The Politics of Pension Reform » dans *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, sous la direction de K. Banting et R. Boadway, Kingston, Queen's University Press, 1997.

Schellenberg, Grant et Yuri Ostrovsky, *La planification de la retraite et les attentes des travailleurs plus âgés*, Ottawa, Statistique Canada, 2008a.

Schellenberg, Grant et Yuri Ostrovsky, *Le casse-tête de la retraite : comment s'y retrouver*, Ottawa, Statistique Canada, 2008b.

Schirle, Tammy, *Income Inequality Among Seniors in Canada: The Role of Women's Labour Market Experience*, accessible à l'adresse www.tammyschirle.org, 2009.

Statistique Canada, *Les avoirs et les dettes des Canadiens : perspectives sur l'épargne au moyen des régimes de pension privés*, Ottawa, Statistique Canada, 2001.

Sundén, Annika, « Unending Work » dans *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, sous la direction de Gordon Clark, Alicia Munnell et Michael Orszag, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Tapia, W, et J. Yermo, *Implications of Behavioural Economics for Mandatory Individual Accounts Pension Systems*, documents de travail de l'OCDE sur l'assurance et les régimes de retraite privés, n° 11, Paris, 2007.

Thompson, Lawrence, *Older and Wiser: The Economics of Public Pension Plan*, Washington, The Urban Institute, 1998.

Turner, John, *Women and Portfolio Choice*, Washington, American Association of Retired People, 2001.

Université de Waterloo, *Planning for Retirement: Are Canadians Saving Enough?*, Ottawa, Institut canadien des actuaires, 2007.

Veall, Michael, « Canadian Seniors and the Low Income Measure », dans *Analyse de Politiques*, supplément spécial, volume XXXIV, novembre 2008.