



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Canada

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Pierre Plamondon de la Régie des rentes du Québec et Jean-Claude Menard du Régime des pensions du Canada.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Canada

Résumé

Le début de la crise a provoqué une chute de la demande pour les exportations canadiennes en 2007, puis une récession en 2008. Les effets sur le marché du travail se sont fait sentir en 2009: l'emploi a baissé pour le quatrième mois consécutif en février 2009, avec une perte totale de 295 000 emplois depuis le pic d'octobre 2008 et, bien que le système bancaire et les finances publiques du Canada soient les plus stables des pays développés, la principale caisse de retraite publique, le Régime de pensions du Canada (RPC), a enregistré un taux de rendement historiquement bas de -18,6 pour cent pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009.

Face à cette situation, le gouvernement a annoncé un Plan d'action économique dans le "Budget de 2009" afin de relancer l'économie par d'importants investissements dans les infrastructures, des allègements fiscaux et des transferts sociaux, pour un montant de 48 milliards de dollars des Etats-Unis (EU). Les mesures de protection sociale ont consisté, entre autres, à geler les taux de cotisation de l'assurance-emploi (AE), à renforcer les prestations pour les travailleurs en emploi et sans emploi, à élargir l'accès à la formation et à l'assurance-chômage, à investir dans le logement social et à soutenir les entreprises.

Bien que la volatilité du marché entraîne des baisses de la valeur des portefeuilles à court terme, elle offre aussi des occasions de placement à long terme aux institutions de sécurité sociale du Canada. Comme les caisses de retraite du Canada ne sont pas obligées de vendre des actifs en période de marché baissier pour assurer le versement des prestations courantes, elles restent en bonne position pour profiter des futures périodes de baisse en achetant des actifs à des prix attrayants et pour s'acquitter de leurs obligations croissantes en matière de sécurité sociale.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada gère les pensions et les suppléments accordés sous conditions de ressources. Service Canada verse les prestations et l'Agence du revenu du Canada perçoit les cotisations.

Aperçu du système de sécurité sociale

Depuis ses modestes débuts dans les années 1920, le régime de sécurité sociale du Canada est devenu un vaste système regroupant des prestations universelles, des régimes d'assurance sociale, des programmes d'assistance sociale et tout un ensemble de services sociaux et de santé, financés de diverses manières.

L'administration fédérale et les gouvernements provinciaux partagent les responsabilités en matière de sécurité sociale et jouent un rôle important dans la planification, l'administration, l'exécution et le financement des programmes de sécurité du revenu, de santé et de services sociaux.

Le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences gère les deux premiers niveaux du système de prestations de retraite.

- 1) Le programme de Sécurité de la vieillesse (SV) PAYGO, qui est la pierre angulaire du système de revenu de retraite, est financé par les recettes fiscales générales.

Les prestations comprennent:

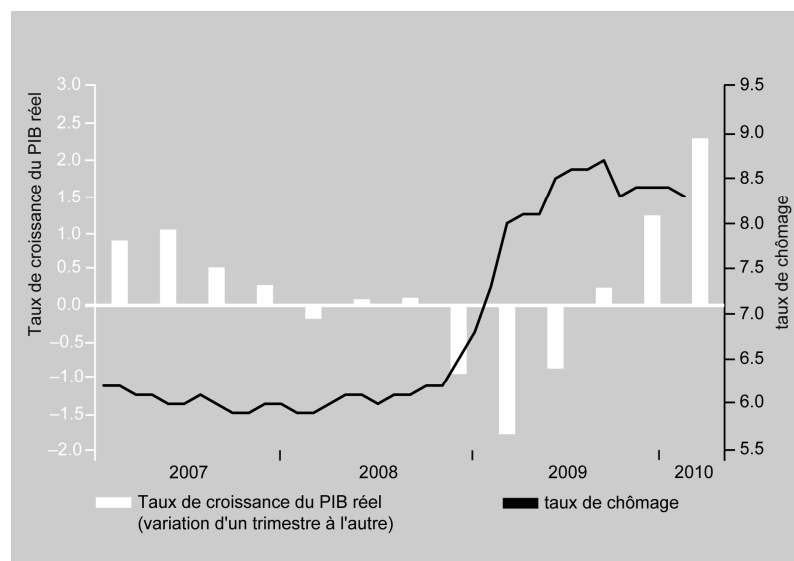
- les pensions;
 - le Supplément de revenu garanti;
 - les allocations (y compris l'allocation au survivant).
- 2) Le Régime de pensions du Canada (RPC) est un programme obligatoire de prestations directes, financé en partie par des cotisations salariales et patronales. Ce programme assure à la plupart des employés et des travailleurs indépendants un soutien financier contre la perte de revenu lors de la retraite ou en cas de décès ou d'invalidité.
 - 3) Le troisième niveau du système de revenu de retraite se compose de pensions privées et d'épargnes personnelles (et constitue plus de 50 pour cent du revenu de retraite au Canada – le plus élevé de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)).

Impact de la crise

L'économie et le marché du travail

Bien qu'il dépende économiquement de son voisin du sud, le Canada n'a pas connu une récession économique de même ampleur que celle des Etats-Unis. Néanmoins, la chute de la demande pour les exportations canadiennes en 2008 ainsi que la forte baisse des prix des matières premières ont contribué à un ralentissement marqué de la croissance du PIB à 0,4 pour cent en 2008, avec une contraction du PIB (c'est-à-dire une récession) pendant deux trimestres consécutifs.

Figure 1. Taux de chômage mensuel et taux de croissance trimestriel du PIB réel, 2007-2009 et prévisions pour 2010



Note: Données corrigées des variations saisonnières.

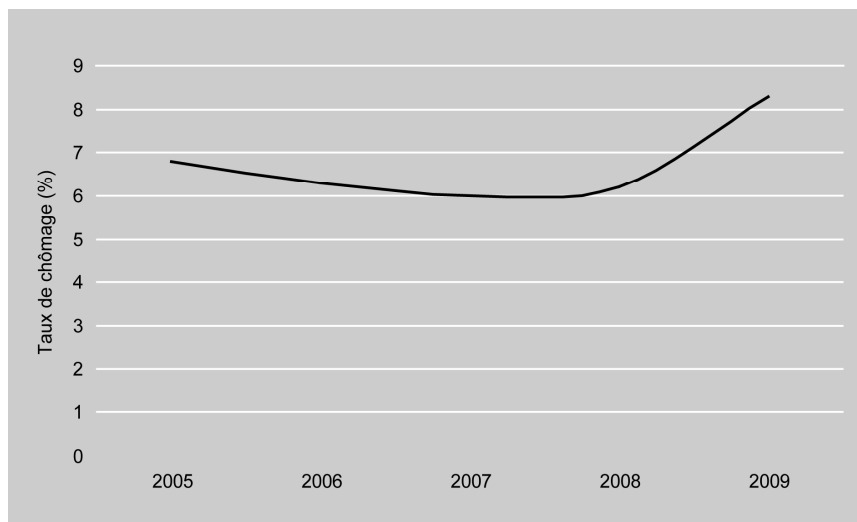
Source: BIT (2010).

Comme le montre la figure 1, bien que la croissance ait repris au troisième trimestre de 2009 et ait atteint 1,2 pour cent au quatrième trimestre, le PIB s'est contracté de 2,6 pour cent en 2009 par rapport à l'année précédente (Bureau international du Travail (BIT), 2010).

Les effets négatifs du ralentissement sur le marché du travail se sont fait sentir en 2009, où l'on a observé une volatilité dans les gains et les pertes d'emplois. Par exemple, entre août et novembre 2009, l'économie a créé 137 000 emplois. Toutefois, en février 2009, l'emploi a fléchi pour le quatrième mois consécutif, portant à 295 000 les pertes totales d'emplois depuis le pic d'octobre 2008. Malgré quelques créations d'emplois à temps partiel (43 000), le chômage des jeunes a augmenté pour atteindre 15,1 pour cent en janvier 2010, soit une hausse de deux pour cent par rapport à janvier 2009. En janvier 2010, l'Enquête sur la population active a fait état d'un taux de chômage de 8,3 pour cent, un taux à peine inférieur au récent pic de 8,6 pour cent enregistré en octobre 2009 (Statistique Canada, 2010a).

La figure 2 montre la nette augmentation du chômage depuis 2008.

Figure 2. Taux de chômage de 2005 à 2009 (en pourcentage)



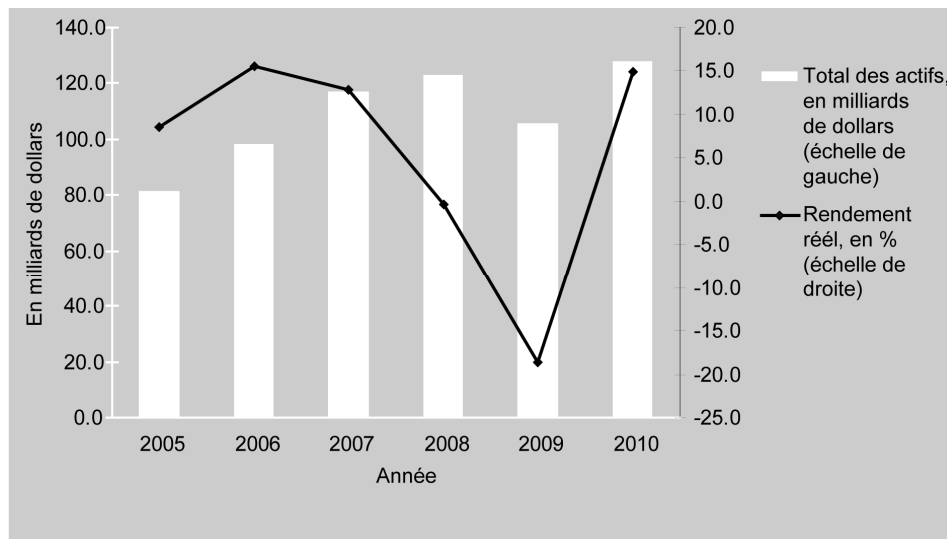
Source: EIU (2010).

Rendement des placements

En raison de l'exposition de leurs portefeuilles aux marchés actions et à d'autres classes d'actifs risqués, les fonds de pension ont subi des pertes considérables en 2008. La capitalisation de la caisse du Régime de pensions du Canada (RPC) a chuté de 7 milliards de dollars EU (avec un taux de rendement de 6,7 pour cent) pour le trimestre se terminant le 31 décembre 2008 (OIRPC, 2009).

La caisse du RPC a connu un creux historique au cours de l'exercice 2009, en enregistrant un taux de rendement de -18,6 pour cent (voir figure 3). Toutefois, elle a rebondi de façon marquée en 2010 avec un taux de rendement de 15 pour cent et des actifs d'une valeur totale de 123 milliards de dollars EU.

Figure 3. *Résumé des résultats du RPC par exercice, 2005–2010*



Source: OIRPC (2010).

Les régimes enregistrés d'épargne retraite individuels ont aussi été durement touchés et les régimes d'assurance-retraite professionnels accusent d'importants déficits, ce qui, selon l'Office d'Investissement du RPC, poussera un plus grand nombre d'employeurs à se tourner vers des régimes à cotisations déterminées tout en augmentant la probabilité de faillites (OIRPC, 2009).

Capacité administrative

Selon le ministère des Finances, le succès des réformes de 1997 (par exemple la création d'un Office d'Investissement géré par des professionnels) a renforcé la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses obligations en matière de sécurité sociale. Selon le rapport de 2007 de l'actuaire en chef du Canada, les cotisations au RPC devraient être supérieures aux prestations versées jusqu'à la fin de 2019, ce qui laisse un délai de dix ans à partir de 2010 avant qu'une partie du revenu de placement serve à financer les prestations du RPC. Par ailleurs, des dispositions sur l'"autonomie financière" permettent de relever automatiquement les taux de cotisation et de geler les prestations lorsque les ministres ne parviennent pas à s'entendre sur la façon de financer le RPC (Ministère des Finances Canada, 1997).

En outre, pour accélérer le traitement et le paiement des prestations, des mesures d'amélioration de la capacité administrative de Service Canada ont été progressivement mises en place, avec notamment l'embauche de personnel supplémentaire et la prolongation des heures d'ouverture des centres d'appel de l'assurance-chômage.

Réponses à la crise

Budget de 2009

Au début de 2009, le ministre des Finances du Canada, Jim Flaherty, a dévoilé son "Budget de 2009" – un plan d'action économique temporaire visant à stimuler l'économie par des investissements massifs dans les infrastructures, des allègements fiscaux et des transferts sociaux. Au cours des deux prochaines années, ce plan de relance permettra de maintenir

environ 265 000 emplois et représentera plus de 48 milliards de dollars EU, soit 3,2 pour cent du PIB (Ministère des Finances Canada, 2009a).

Les mesures de protection sociale comprennent:

- 1) des allègements fiscaux et le gel des taux de cotisation de l'assurance-emploi
 - 19 milliards de dollars EU en allègements de l'impôt sur le revenu des particuliers;
 - gel des taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2009 et 2010 à 1,73 dollar EU par tranche de 100 dollars de rémunération assurable – le taux le plus bas depuis 1982;
 - réduction de 25 pour cent en 2008 du montant du retrait minimum annuel à effectuer sur les fonds enregistrés de revenu de retraite. Cette mesure s'est traduite par un allègement fiscal ponctuel de 193 millions de dollars EU pour les seniors;
 - réduction d'impôts annuelle de 144 dollars EU pour les seniors à revenus faibles ou moyens, grâce une hausse de 964 dollars EU du montant du Crédit personnes âgées.
- 2) Amélioration des prestations pour les travailleurs en emploi et sans emploi
 - cinq semaines additionnelles de prestations d'assurance-chômage, soit jusqu'à 2 154 millions de dollars EU supplémentaires pour fournir un soutien accru aux chômeurs pendant leur recherche d'emploi;
 - prolongation de 14 semaines de la durée des accords de travail partagé, jusqu'à un maximum de 52 semaines, afin qu'un plus grand nombre de Canadiens puissent continuer à travailler;
 - élargissement du Programme de Protection des Salariés pour qu'il couvre les indemnités de départ et de cessation d'emploi des travailleurs admissibles touchés par la faillite de leur employeur.
- 3) Elargissement de l'accès à la formation et à l'assurance-chômage

Un total de 8 milliards de dollars EU a été alloué à la Stratégie en matière de compétences et de transition pour apporter un soutien supplémentaire aux Canadiens les plus touchés par la crise, avec notamment:

- 482 millions de dollars EU sur deux ans pour répondre aux besoins des personnes qui ne sont pas admissibles à la formation dans le cadre de l'assurance-emploi, comme les travailleurs indépendants ou les chômeurs de longue durée;
 - 53 millions de dollars EU sur deux ans pour aider les jeunes Canadiens à trouver un emploi d'été;
 - 58 millions de dollars EU sur trois ans dans le cadre de l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés afin de soutenir les travailleurs âgés et leurs familles;
 - 38,5 millions de dollars EU par an pour mettre en place la Subvention à l'achèvement de la formation d'apprenti;
 - 96 millions de dollars EU pour le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA) qui devrait aider à créer 6 000 emplois.
- 4) Investissement dans le logement social

Le Plan d'action économique prévoit 7,5 milliards de dollars EU pour la construction ou la rénovation de logements sociaux, à la fois pour créer des emplois et pour améliorer la qualité et l'efficacité énergétique de 200 000 logements sociaux, avec notamment:

- un crédit d'impôt pour la rénovation immobilière qui permet à environ 4,6 millions de Canadiens à faible revenu, de personnes âgées ou handicapées et de Canadiens autochtones de financer des travaux de rénovation énergétique;
- 385 millions de dollars EU sur deux ans pour construire et rénover des logements abordables dans des communautés autochtones canadiennes.

5) Appui aux entreprises et aux communautés

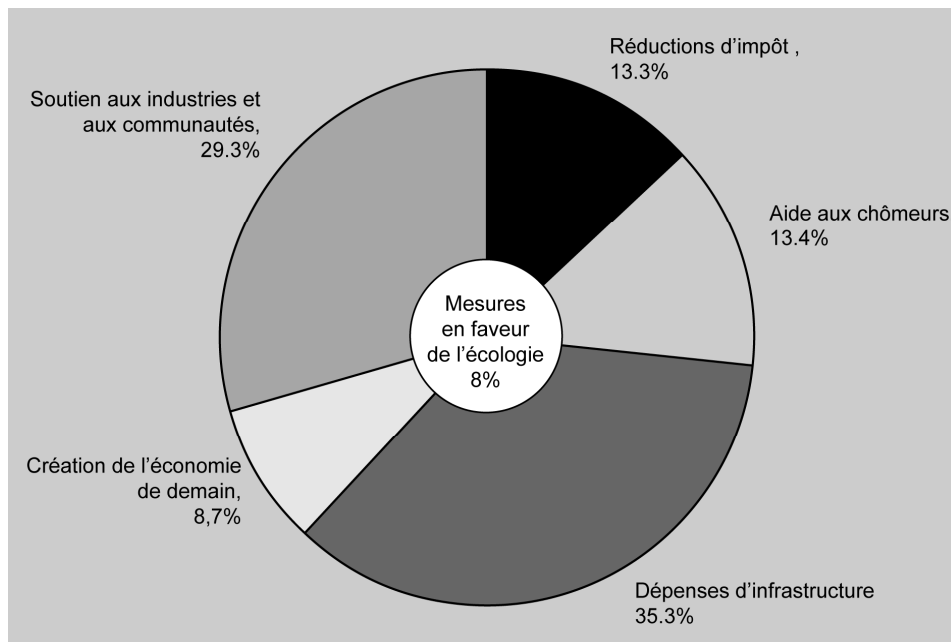
Une aide de 7,2 milliards de dollars EU est accordée à certains secteurs, régions et communautés, dont un soutien ciblé aux secteurs de l'automobile, aux secteurs manufacturier et forestier, ainsi qu'à des projets en matière d'énergie propre.

Budget de 2010

Les mesures de relance en 2010-2011 comprennent:

- 3 milliards de dollars EU d'allègements d'impôt sur le revenu des particuliers;
- plus de 3,8 milliards de dollars EU pour améliorer les prestations et l'accès à la formation et abaisser le taux de cotisation de l'assurance-emploi, afin de venir en aide aux chômeurs canadiens;
- 7,4 milliards de dollars EU pour des mesures d'amélioration des infrastructures afin de créer des emplois;
- 1,8 milliard de dollars EU pour "créer l'économie de demain" (soutien à l'emploi, acquisition des compétences, énergie propre et suppression des droits de douane sur les machines);
- 2 milliards de dollars EU pour soutenir les industries et les communautés.

Figure 4. Plan d'action économique du Canada (budgets de 2009 et 2010)



Note: Les chiffres ne tiennent compte que des mesures de relance fédérales (et non celles des provinces).
Source: BIT (2010).

Quels enseignements à tirer?

Bien que le Canada soit économiquement dépendant des États-Unis, sa réponse à la crise a été différente, notamment en ce qui concerne le recours aux allègements fiscaux (qui constituaient un tiers du programme de relance américain). Comme le montre la figure 4, l'allègement fiscal au Canada joue un rôle beaucoup moins important (13,3 pour cent du plan de relance). L'examen des récessions enregistrées au Canada en 1981-1982 et en 1990-1991 montre une très forte corrélation entre les dépenses nettes pour le système d'assurance chômage et la performance économique (Dungan et Murphy, 1995). Les commentateurs, s'appuyant sur des études faisant autorité, ainsi que le gouvernement sont arrivés à la conclusion que les dépenses en prestations de chômage et le soutien ciblé aux communautés et aux entreprises constituent un stabilisateur économique plus puissant que des mesures fiscales.

Néanmoins, l'échec apparent du gouvernement à améliorer la résistance du système de pensions aux chocs financiers a fait l'objet de critiques dans les publications sur la sécurité sociale et la crise (Course, 2010). Bien que les régimes de retraite éprouvent des difficultés, le plus important régime de pensions du Canada (le RPC) demeure solide à long terme.

Il est intéressant de constater que les effets négatifs de la crise ont placé l'Office d'investissement sous le feu des projecteurs, amenant le public à examiner de près sa capacité à stabiliser le taux de cotisation (c'est-à-dire améliorer la corrélation entre cotisations et prestations, assurer l'équité intergénérationnelle et renforcer la discipline financière) et à maintenir ce taux de cotisation à un minimum, en optimisant le financement des pensions en fonction du rapport entre le taux de rendement des investissements et le taux d'augmentation des salaires. Selon l'actuaire en chef du Canada, l'actuelle méthode de capitalisation partielle pour le RPC est optimale pour faire face aux variations économiques et financières (Association internationale de la sécurité sociale (AISS), 2010B). Grâce à un cadre d'analyse rigoureux du couple risque/rendement, le gouvernement parvient à préserver un système de pension offrant aux participants un haut degré de sécurité et de prévisibilité à long terme.

Le gouvernement fédéral a aussi appris qu'en temps de crise, la règle de l'ancienneté a souvent pour effet que les jeunes sont les premiers à être licenciés. Aussi a-t-il prévu, dans son budget de mars 2010, 105 millions de dollars EU sur trois ans pour des programmes de formation des jeunes afin d'améliorer l'offre de main-d'œuvre et de lutter contre les effets du vieillissement de la population (AISS, 2010a).

Conclusion

Le début de la crise a précipité une récession en 2008, l'augmentation du chômage en 2009 et des pertes pour les fonds de pension (rendement de 18,6 pour cent) en 2009. Néanmoins, dans une perspective à long terme et d'après les projections du rapport de 2007 de l'actuaire en chef du Canada, le RPC est viable pour les 75 prochaines années, grâce à la stabilité des rentrées nettes de capitaux et au fait qu'il ne sera pas nécessaire de mobiliser les revenus des placements pour faire face au versement des prestations de retraite avant 2020.

En réponse à la crise, le gouvernement canadien a annoncé le budget de 2009 et le budget de 2010, qui prévoient 48 milliards de dollars EU de crédits pour stimuler l'économie par d'importants investissements dans les infrastructures, des allègements fiscaux et des transferts sociaux. En dépit de ces largesses, les finances publiques du Canada sont les plus solides des pays du G7 et le déficit enregistré en 2009-2010 était le premier après 12 années d'excédents.

Selon Statistique Canada, le PIB a progressé à un taux annuel de 6,1 pour cent au premier trimestre de 2010 et la création de 108 700 emplois en avril 2010 a constitué la plus forte

augmentation mensuelle enregistrée et a marqué un quatrième mois de hausse consécutive (Statistique Canada, 2010B). Cependant, à la grande consternation des Canadiens, le taux de chômage n'a pas baissé, car la grande majorité des emplois créés (95 pour cent) étaient des emplois à temps partiel et un nombre croissant de personnes sont sorties du marché du travail compte tenu des faibles perspectives de trouver un emploi. Alors que le chômage devrait demeurer stable à environ 8,5 pour cent, des inquiétudes persistent concernant un recul possible des dépenses de consommation – le principal moteur de la demande – et un regain de difficultés provoqué par la crise de la dette souveraine dans la zone euro.

Toutefois, bien que la situation actuelle du marché entraîne des baisses de la valeur des portefeuilles à court terme, elle offre des occasions de placement à long terme aux institutions de sécurité sociale du Canada. Comme le RPC n'est pas obligé de vendre des actifs en période de marché baissier pour assurer le versement des prestations courantes, il reste en bonne position pour profiter des futures périodes de baisse en achetant des actifs à des prix attractifs et pour s'acquitter de ses obligations en matière de sécurité sociale (Ministère des Finances Canada, 2009b).

Sources

- AISS. 2010a. *Profils des pays: Canada*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale. Disponible à AISS. Profils des pays: Canada disponible en ligne: <http://www.issa.int/fre/Observatoire/Profils-des-pays/Regions/Ameriques/> (visité le 4 juillet 2010).
- . 2010b. *Les régimes de sécurité sociale face à la crise. Perspectives en politique sociale 10* <http://www.issa.int/fre/Resources/Social-Policy-Highlight/Social-security-systems-Responding-to-the-crisis> (visité le 5 juillet 2010).
- BIT. 2010. *Le Canada face à la crise, G20 fiches pays*. Genève, Bureau international du Travail.
- Canada Department of Finance. 1997. *Securing the Canada Pension Plan*. Ottawa, Government of Canada. Disponible à <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115034016/> & <http://www.fin.gc.ca/cpp/sec/secure>. (visité le 5 août 2010).
- . 2009a. *Canada's Economic Action Plan – Budget 2009*. Disponible à <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-eng.pdf> (visité le 14 juillet 2010).
- . 2009b. *First Report to Canadians – Canada's Economic Action Plan - Budget 2009*. Disponible à: <http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2009-1/cepexs-eng.asp> (visité le 8 juillet 2010).
- Course, R. 2010. *Les régimes de retraite laissés à eux-mêmes*. Disponible à <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/macro-economie/201001/15/01-939642-les-regimes-de-retraite-laissees-a-eux-memes.php> (visité le 3 juillet 2010).
- CPPIB. 2009. *CPP fund ends third quarter at USD108.9bn*. Disponible à http://www.cppib.ca/News_Room/News_Releases/nr_02130901.html (visité le 2 juillet 2010).
- . 2010. *Annual Report*. Disponible à http://www.cppib.ca/Publications/annual_report.html (visité le 13 juillet 2010).
- Dungan, P.; Murphy, S. 1995. *The UI system as an automatic stabilizer in Canada Policy and Economic Analysis Program*. Evaluation Brief #5. Toronto, University of Toronto Press.
- EIU. 2010. *Country report: Canada*. Economist Intelligence Unit. Disponible à <http://www.eiu.com> (visité le 12 juillet 2010).
- Statistics Canada. 2010a. *Labour Force Survey Q1 2010*. Disponible à <http://www.statcan.gc.ca/subjects-sujets/labour-travail/lfs-epa/lfs-epa-eng.pdf> (visité le 11 juillet 2010).
- . 2010b. Various. Disponible à <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html> (visité le 11 juillet 2010).

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障