

Le rapport actuariel sur le RPC et le processus d'examen indépendant par les pairs
Présentation dans le cadre du sommet du Conference Board du Canada sur les pensions
Bureau de l'actuaire en chef,
Bureau du surintendant des institutions financières
Le 4 avril 2005

Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité à vous parler aujourd'hui du rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada (RPC) et de son examen indépendant par les pairs.

Le mandat du Bureau de l'actuaire en chef (BAC) (*Diapositive 2*)

J'aimerais d'abord dire quelques mots au sujet de l'organisme où je travaille. Pour s'acquitter de sa mission, qui consiste à protéger les déposants, les souscripteurs et les participants des régimes de retraite, le BSIF administre un cadre de réglementation qui contribue à rehausser la confiance du public à l'égard du système financier. Le Bureau de l'actuaire en chef, que je dirige, existe au sein du BSIF, mais il fonctionne indépendamment de celui-ci et a des attributions différentes. Son rôle consiste à fournir des services actuariels au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces qui participent au RPC. Bien que je relève du surintendant des institutions financières, je suis seul responsable du contenu des rapports préparés par le Bureau de l'actuaire en chef et des opinions actuarielles qui y sont exprimées.

En vertu de la loi, le Bureau de l'actuaire en chef doit préparer un rapport actuariel triennal sur le RPC. Ce rapport compte parmi les documents sur lesquels les ministres fédéral et provinciaux des Finances s'appuient pour examiner le RPC et formuler des recommandations à son sujet. Je traiterai aujourd'hui de l'objet de ce rapport et de ses principales hypothèses et principales observations. Je décrirai en outre comment un processus amélioré d'examen indépendant par les pairs a été établi.

Objet du rapport actuariel (*Diapositive 3*) Le rapport vise à informer les participants du RPC de sa situation financière actuelle et projetée. Il fournit des renseignements qui permettent d'évaluer la stabilité financière du RPC sur une longue période, en supposant que les dispositions législatives ne soient pas modifiées. Cela permet de mieux comprendre la situation financière du Régime et les facteurs qui influencent les coûts, de manière à susciter un débat public éclairé sur les enjeux du RPC. Les renseignements fournis permettent aussi de calculer le taux de cotisation de régime permanent, soit le taux le plus faible qui peut être appliqué pour assurer le maintien du RPC sans autres augmentations.

Consultations au sujet des hypothèses (*Diapositive 4*) Le Bureau de l'actuaire en chef a organisé des colloques pour connaître les points de vue d'un large éventail de

démographes, d'économistes et de spécialistes des placements. Des fonctionnaires fédéraux et provinciaux y ont pris part. Ces colloques et la rétroaction suscitée par l'examen indépendant périodique des rapports actuariels sur le RPC procurent de précieux renseignements au Bureau de l'actuaire en chef. Nous demeurons également au fait de l'avis des experts par l'entremise de Statistique Canada, du Policy and Economic Analysis Program de l'Université de Toronto, du Conference Board du Canada et de notre participation à divers colloques sur des questions particulières. Ces colloques et consultations font partie intégrante des activités courantes du Bureau de l'actuaire en chef.

Hypothèses démographiques (Diapositive 5) Les projections contenues dans ce rapport couvrent une longue période, c'est-à-dire 75 ans. Ces hypothèses reflètent la meilleure estimation possible et l'application de notre meilleur jugement. Le rapport actuariel sur le RPC comprend des projections des ses revenus et de ses dépenses. Les revenus englobent les cotisations et les revenus de placement. La projection des cotisations s'amorce par une projection de la population en âge de travailler. Il faut pour cela établir des hypothèses démographiques comme la fécondité, la migration et la mortalité.

Taux de fécondité (Diapositive 6) La première cause de vieillissement de la population est la forte chute de l'indice de fécondité au cours des trois dernières décennies par rapport à l'époque de la génération du « baby-boom » née entre le milieu des années 1940 et le milieu des années 1960. Cette diminution découle de l'évolution d'une série de facteurs sociaux, médicaux et économiques. L'indice de fécondité ne reviendra probablement pas à son niveau historique sans de profonds changements sociaux. Selon l'hypothèse utilisée, l'indice de fécondité du Canada augmentera légèrement pour passer de 1,5 en 2001 à un taux ultime de 1,6 à compter de 2016. L'on prévoit une hausse du taux de fécondité puisque les femmes continuent de tendre à avoir un premier enfant à un âge plus avancé.

Migration (Diapositive 7) La migration nette (c'est-à-dire l'excédent de l'immigration sur l'émigration) est peu susceptible de freiner sensiblement le vieillissement soutenu de la population. La migration nette au Canada s'établit à 0,50 % de la population en moyenne au cours des 30 dernières années. En supposant le maintien de ces niveaux de migration nette et compte tenu des tensions exercées sur le marché du travail en raison de l'imminente retraite des membres de la génération du « baby-boom », l'hypothèse ultime de migration nette est de 0,54 % de la population à compter de 2020.

Mortalité (Diapositive 8) La chute des taux de mortalité par âge est un autre facteur de vieillissement de la population. La meilleure façon de la mesurer consiste à examiner l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans, qui influe directement sur la durée du service des pensions de retraite aux bénéficiaires. L'espérance de vie à 65 ans a augmenté de 24 % pour les hommes entre 1966 et 2001, passant de 14 à 17 ans. Chez

les femmes, elle a progressé de 23 %, passant de 17 à 21 ans au cours de la même période. La longévité devrait continuer de s'améliorer au cours des prochaines années.

Vieillesse de la population canadienne (*Diapositive 9*) La situation des personnes de plus de 65 ans illustre le mieux le vieillissement de la population canadienne. La taille de ce groupe devrait grimper de 170 % au cours des 50 prochaines années. Il y aura donc plus de 10 millions de Canadiens de plus de 65 ans en 2050.

(*Diapositive 10*) L'on prévoit que la population totale du Canada et celle dite « en âge de travailler », c'est-à-dire le groupe des 20 à 64 ans, continueront de croître, mais moins vite qu'auparavant. Alors que, durant la période de 40 ans terminée en 2000, le taux de croissance annuel moyen de la population en âge de travailler surpassait celui de la population totale, c'est le phénomène inverse qui risque fort de se produire à l'avenir. À elle seule, la relative stagnation de la population en âge de travailler exercera des pressions sur le marché de l'emploi. Enfin, il est prévu que la croissance de la population après 2025 sera entièrement attribuable à la migration nette.

Hypothèses économiques (*Diapositive 11*) Les principales hypothèses économiques se rapportant au RPC sont celles du taux d'activité, du taux d'emploi, du taux de chômage et de l'augmentation des gains d'emploi moyens. Aux fins du calcul des prestations et de l'actif, des hypothèses sur le taux d'inflation et le taux de rendement des actifs sont également requises. L'un des éléments clés qui sous-tendent les hypothèses économiques a trait à la pénurie anticipée de main-d'œuvre découlant du vieillissement de la population et de la retraite des membres de la génération du « baby-boom » entre 2010 et 2030. La croissance de la population active ralentira, car la population en âge de travailler augmentera à un rythme plus lent. Des pénuries croissantes de main-d'œuvre, plus particulièrement après 2010, devraient entraîner une certaine croissance des traitements réels.

Taux d'activité (*Diapositive 12*) En raison du vieillissement de la population, les taux d'activité des 15 ans et plus devraient diminuer et passer de 67 % en 2004 à 61 % en 2030. Un indice plus utile de la population en âge de travailler réside dans les taux d'activité des 15 à 69 ans; ces taux devraient régresser et passer de 75 % en 2004 à 73 % en 2030. Le rétrécissement de l'écart entre les taux d'activité des hommes et des femmes selon l'âge se poursuit, mais beaucoup plus lentement qu'auparavant.

Taux de création d'emplois (*Diapositive 13*) Le taux de création d'emplois au Canada a été de 1,8 % en moyenne entre 1976 et 2003. On suppose qu'il s'établira à 1 % pour la période de 2004 à 2010. À compter de 2020, en raison du vieillissement de la population, la croissance de l'emploi suit celle de la population active et s'établit à environ 0,3 %.

Inflation (*Diapositive 14*) D'après les tendances historiques, l'engagement renouvelé de la Banque du Canada et du gouvernement fédéral de maintenir l'inflation dans une fourchette cible de 1 à 3 % jusqu'à la fin de 2006 et les perspectives économiques à long terme, un taux ultime d'augmentation des prix de 2,7 % à compter de 2015 a été retenu à titre d'hypothèse. Compte tenu des valeurs observées récemment, un taux d'augmentation des prix de 2 % est fixé pour 2004 à 2008.

Augmentation des salaires réels (*Diapositive 15*) De nombreux facteurs ont influé sur les taux d'augmentation des salaires réels, y compris l'accroissement de la productivité générale, le passage à une économie de service, les fluctuations du nombre moyen d'heures travaillées et celles de la taille de la population active. Compte tenu de ces facteurs, de même que des tendances historiques, de la pénurie de main-d'œuvre anticipée et d'une analyse de la conjoncture économique à long terme, on a retenu l'hypothèse d'un écart salarial ultime de 1,2 % à compter de 2012. Nous présumons à cette fin que les pénuries croissantes de main-d'œuvre auront pour effet de hausser les salaires réels afin d'attirer et de maintenir en poste les travailleurs spécialisés.

Gains réels totaux (*Diapositive 16*) L'augmentation des gains réels totaux dépend de la hausse des salaires réels et du nombre de personnes qui ont des gains d'emploi. L'on prévoit qu'à long terme, en raison de la pénurie de main-d'œuvre, la progression des gains totaux sera principalement attribuable à l'augmentation des salaires réels. À terme, les gains réels totaux devraient progresser de 1,5 % (la hausse des salaires réels intervenant pour 1,2 % et celle du nombre de personnes ayant des gains d'emploi, de 0,3 %), ou de 4,2 % si l'on tient compte de l'inflation.

Composition de l'actif et taux de rendement réels (*Diapositive 17*)

L'actif du RPC est investi dans deux grands groupes de titres : des titres à revenu variable et des titres à revenu fixe. Notre hypothèse de la composition projetée de l'actif repose sur les données du plus récent rapport annuel de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC). Nous prévoyons donc que l'actif se composera à 65 % de titres à revenu variable et à 35 % de titres à revenu fixe jusqu'en 2020, soit la période au cours de laquelle les flux de trésorerie nets devraient être positifs. Nous prévoyons en outre que le montant des cotisations dépassera celui des prestations versées chaque année jusqu'en 2021. Nous entrevoyons une période de transition marquée par une diminution de la proportion d'actions canadiennes et par une hausse de celle des obligations négociables puisque les flux de trésorerie nets annuels devraient devenir négatifs. Nous supposons donc qu'à terme, l'actif comprendra 55 % de titres à revenu variables et 45 % de titres à revenu fixe.

Les taux de rendement réels représentent l'excédent du rendement nominal sur le taux d'inflation. Compte tenu des hypothèses au sujet de chaque catégorie d'actifs, le taux de rendement réel de l'actif du RPC est réputé s'établir à 4,7 % pour la période de 2004

à 2010 surtout par l'effet de la caisse du RPC, qui regroupe des prêts sur 20 ans aux provinces. Pour les années suivantes, le taux de rendement réel prévu s'établit à quelque 4,1 %.

Capitalisation du RPC (*Diapositive 18*)

Lorsqu'il a été instauré, en 1966, le RPC était un régime par répartition muni d'une petite réserve. Cela signifiait que les prestations versées à une génération proviendraient, en grande partie, des cotisations des générations suivantes. Si l'on avait maintenu le financement du Régime sur une base par répartition, cela aurait fait en sorte qu'après 2020, les travailleurs canadiens auraient supporté un lourd fardeau financier, une situation que les gouvernements ont jugé inacceptable. Par conséquent, en 1997, les gouvernements fédéral et provinciaux ont choisi de modifier la façon de financer le RPC en le transformant en un régime hybride, c'est-à-dire un régime par répartition et un régime de pleine capitalisation, dit régime à capitalisation au taux de régime permanent. L'adoption d'une approche de pleine capitalisation aurait créé des iniquités à l'égard de l'ensemble des générations. Pendant la période de transition à la pleine capitalisation, les cotisants de certaines générations auraient eu à assumer des cotisations plus élevées que ceux d'autres générations, étant donné qu'il leur aurait fallu payer pour les retraités actuels tout en épargnant pour leur propre retraite. Le choix d'un régime entièrement capitalisé par répartition aurait été également inéquitable car cela se serait traduit, dans les décennies à venir, par une augmentation soudaine du taux de cotisation. À la suite des consultations, les cotisations ont été augmentées, la hausse ultérieure des prestations a été réduite et l'OIRPC a été créé pour investir les fonds du RPC ne servant pas au paiement des prestations actuelles.

(*Diapositive 19*) La capitalisation au taux de régime permanent exige que le taux de cotisation soit égal ou supérieur au taux le plus bas assurant la stabilité à long terme du RPC sans que l'on doive recourir à des augmentations additionnelles du taux de cotisation. De 2004 à 2021, du fait de l'approche du taux de régime permanent, on s'attend à ce que le montant des cotisations dépasse les prestations versées chaque année pendant cette période. Les fonds qui ne seront pas requis pour payer les prestations seront transférés à l'OIRPC en vue d'être investis. Durant cette période, le total des actifs du RPC couvrira donc un plus grand nombre d'années de dépenses (plus de cinq ans après 2020). À long terme, la nouvelle méthode devrait permettre d'accumuler une réserve suffisamment importante pour aider à couvrir les coûts croissants engendrés par le fait que de plus en plus de membres de la génération du baby-boom commenceront à toucher leur retraite. En 2020, la valeur prévue des actifs du RPC et du RRQ devrait atteindre 17 % du PIB.

(*Diapositive 20*) À l'époque des modifications et selon le rapport actuariel de septembre 1997, on a supposé que le taux de régime permanent serait de 9,9 % à compter de 2003. Le taux de cotisation prévu par la loi est donc de 9,9 %. En vertu du

dernier rapport actuariel, le taux de régime permanent s'élève maintenant à 9,8 %. Si le taux de cotisation imposé par la loi est supérieur à celui résultant du financement au taux de régime permanent, le niveau de capitalisation augmentera au fil du temps. Plus ce taux dépasse le taux de régime permanent, moins le RPC mettra de temps à être entièrement capitalisé, comme l'indique le graphique qui précède.

(Diapositive 21) Or, qu'arriverait-il si, dans les rapports actuariels à venir, le taux de cotisation de régime permanent obtenu était supérieur à 9,9 %? Les dispositions du *Régime de pensions du Canada* pourraient entraîner le rajustement du taux de cotisation et, peut-être, de prestations en cours de service si aucun accord n'est conclu entre le gouvernement fédéral et les provinces à la suite de la détermination, par évaluation actuarielle, du taux de cotisation de régime permanent. Si le nouveau taux de régime permanent est de 10,1 %, la moitié de la différence entre ce taux et 9,9 %, c'est-à-dire 0,1 %, correspondra à une augmentation équivalente du taux de régime permanent et l'autre moitié équivaldra à la non-indexation des prestations en cours de service, de manière à maintenir le taux de régime permanent à 10,0 %. Autrement dit, les cotisants et les prestataires partageraient à part égale le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Processus d'examen indépendant par les pairs (Diapositive 22)

Les gouvernements fédéral et provinciaux, à titre de co-administrateurs du RPC, ont pris des mesures pour accroître la transparence des rapports actuariels sur le RPC et l'imputabilité à leur égard. En 1997, par souci d'améliorer l'obligation de rendre des comptes au public, ils ont convenu de ramener de cinq à trois ans la fréquence des rapports actuariels sur le RPC. La loi régissant le RPC a également été modifiée pour faire en sorte que le gouvernement fédéral et les provinces examinent les finances du Régime aux trois ans. En 1999, les ministres fédéral et provinciaux des Finances ont appliqué d'autres mesures pour raffermir la transparence des rapports actuariels sur le RPC et l'imputabilité à leur égard. Ils ont appuyé l'examen périodique par les pairs de ces rapports et des consultations menées par l'actuaire en chef auprès d'experts au sujet des hypothèses utilisées dans les rapports actuariels.

Pourquoi des examens par les pairs? J'estime qu'il importe au plus haut point que la crédibilité de l'information présentée dans les rapports actuariels soit incontestable. Le Bureau de l'actuaire en chef maintient sa crédibilité en appliquant scrupuleusement les normes actuarielles professionnelles. L'examen par les pairs fait partie du processus interne de contrôle de la qualité. Les rapports actuariels prévus par la loi sont préparés par nos Fellows de l'Institut Canadien des Actuaires et sont également signés par l'actuaire en chef pour améliorer le processus interne de contrôle de la qualité.

Un groupe d'actuaires indépendant a publié en mars 2002 un rapport confirmant que le travail de l'actuaire en chef respecte les normes actuarielles professionnelles. Le

groupe a constaté que les hypothèses utilisées par l'actuaire en chef étaient raisonnables et se situaient dans une fourchette acceptable. Il a aussi appuyé les conclusions de l'actuaire en chef au sujet de la viabilité du RPC. De plus, le groupe a formulé une série de recommandations sur les données, la méthodologie, les hypothèses et la diffusion des résultats. Nous avons appliqué ces recommandations dans le dernier rapport déposé au mois de décembre.

Sélection des membres du groupe de pairs (*Diapositive 23*)

La composition du groupe de pairs était jadis établie par le BSIF. Par souci d'une plus grande indépendance, nous avons retenu la suggestion du Bureau du vérificateur général de solliciter l'avis d'un organisme actuariel étranger sans lien avec le gouvernement fédéral. Nous avons donc conclu une entente avec le Government Actuary's Department, du Royaume-Uni, à qui nous avons demandé de choisir les actuaires canadiens indépendants qui procéderont à l'examen par les pairs et de se prononcer ensuite sur leur travail. Nous avons lancé un appel à des bénévoles en mai 2004 et les trois membres du groupe ont été sélectionnés parmi dix candidats. La composition du groupe a été annoncée en septembre 2004. À mon avis, le processus d'examen indépendant par des pairs permet de garantir l'application des normes les plus rigoureuses et des pratiques exemplaires internationales à nos travaux actuariels.

Ainsi que vous pouvez l'imaginer, je suis un fervent partisan de l'examen par des pairs indépendants. En effet, nos travaux actuariels ont déjà fait l'objet d'examens par les pairs à plusieurs reprises, et j'estime que nous en avons tirés de très précieuses leçons en vue d'améliorer nos méthodes et hypothèses actuarielles. C'est un processus à la fois stimulant et gratifiant. J'encourage d'autres actuaires à envisager l'adoption d'une démarche semblable.

Mandat (*Diapositive 24*)

Le groupe indépendant a maintenant terminé son examen. Le rapport renferme des opinions sur les cinq questions suivantes :

- L'expérience professionnelle de l'actuaire en chef et de ses collaborateurs qui ont participé à la préparation du rapport est-elle suffisante pour exécuter les travaux exigés?
- Les travaux ont-ils été effectués en conformité avec les normes de pratique professionnelles et exigences réglementaires pertinentes?
- L'actuaire en chef a-t-il eu accès aux renseignements nécessaires pour exécuter l'évaluation, et les tests et analyses pertinents ont-ils été exécutés sur les données comme l'on pourrait s'y attendre?

- Les méthodes et hypothèses actuarielles utilisées pour préparer le rapport sont-elles raisonnables?
- Le 21^e rapport communique-t-il équitablement les résultats des travaux exécutés par l'actuaire en chef et ses collaborateurs?

Le Government Actuary's Department du Royaume-Uni doit se prononcer sur le travail du groupe avant que le rapport ne soit publié. Ce devrait être chose faite d'ici la fin du mois, après quoi le rapport et cette opinion seront publiés. Ce processus amélioré crée un précédent et fera en sorte que les Canadiens seront entièrement convaincus de l'application des normes de pratique les plus strictes et des normes internationales en vigueur.

Accroître l'imputabilité (*Diapositive 25*)

Alors qu'à notre époque, on doute de plus en plus de la viabilité des régimes de retraite, j'aimerais terminer en vous faisant part de l'une des principales conclusions du plus récent rapport actuariel sur le RPC, qui a paru en décembre dernier :

« Malgré l'augmentation appréciable prévue des prestations versées à une population vieillissante, le RPC devrait être en mesure de respecter ses obligations pendant toute la période de projection. »

J'espère que mes commentaires vont ont permis de mieux comprendre le processus d'établissement des rapports actuariels. Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

Merci,