

Le rapport actuariel du RPC et le processus d'examen indépendant par les pairs
Présentation au Comité consultatif sur la *Loi sur la pension de la fonction publique*
Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières
Le 18 mai 2005

Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité pour vous parler du rapport actuariel du 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 mon organisation. Je préciserai tout d'abord que bien que le BAC fasse partie du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), il exerce ses activités en toute autonomie et s'acquitte d'un rôle et d'un mandat différents de ceux du BSIF. Son rôle clé consiste à fournir des services actuariels au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces qui participent au RPC. Notre mandat consiste aussi à effectuer des évaluations actuarielles législatives du programme de la sécurité de la vieillesse (SV) et des régimes de retraite et d'assurance des employés de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. 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.

Objet du rapport actuariel (*Diapositive 3*) 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. 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. Un autre objectif du rapport est 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 concernant les 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 du 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 traitant de sujets particuliers. 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. Les hypothèses reflètent notre meilleur jugement et sont dites « basées sur la meilleure estimation ». Le rapport actuariel du RPC comprend des projections de ses revenus et 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 du vieillissement de la population est la forte chute de l'indice de fécondité au cours des trois dernières décennies, comparativement 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. Une hausse du taux de fécondité est prévue puisque les femmes continuent 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 qui contribue au vieillissement de la population. La meilleure façon de le mesurer consiste à examiner l'augmentation de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans, qui influe directement sur la durée du versement 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 augmenter 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 à un rythme plus lent 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 stagnation relative 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.

Le vieillissement à l'échelle mondiale (Diapositive 11) Lorsqu'on analyse le vieillissement à l'échelle mondiale, il importe de déterminer quels sont les indicateurs du vieillissement. Nous devons examiner trois éléments : l'ampleur du vieillissement, la rapidité du vieillissement et l'évolution de la population active. À titre d'indicateur de la rapidité du vieillissement, le graphique suivant montre le nombre prévu d'années pour que le pourcentage des 65 ans et plus passe de 12 % à 24 % de la population totale. Le Japon subira cette transition dans un très court laps de temps, soit 25 années. À noter l'absence des États-Unis qui, selon leurs projections, n'atteindra jamais le seuil de 24 %, à tout le moins pas d'ici 2050. On peut affirmer avec une certitude relative que les États-Unis représentent le pays industrialisé qui sera le moins touché par le vieillissement de sa population.

Hypothèses économiques (Diapositive 12) 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 des projections des prestations et de l'actif, des hypothèses sur le taux d'inflation et les 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 13) En raison du vieillissement de la population, les taux d'activité des Canadiens de 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.

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 réelle des salaires (Diapositive 15) De nombreux facteurs ont influencé les taux d'augmentation réelle des salaires annuels moyens, 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 réelle des gains totaux est composée de l'augmentation 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. Selon l'hypothèse ultime, les gains réels totaux progresseront de 1,5 % (la hausse réelle des salaires intervenant pour 1,2 % et celle du nombre de personnes ayant des gains d'emploi pour 0,3 %), ou de 4,2 % si l'on tient compte de l'inflation.

(Diapositive 17) Ce graphique illustre l'évolution de la population en âge de travailler dans certains pays industrialisés. Les États-Unis et le Canada sont les seuls pays qui pourraient voir cette population augmenter. Selon la croyance voulant qu'une population qui diminue et qui vieillit peut causer une régression économique, la croissance du PIB pourrait ralentir considérablement au Japon et en Europe continentale. Si les taux d'activité parmi les plus âgés n'augmentent pas au fil du temps, tous les pays industrialisés pourraient faire face à un effritement des marchés du travail, ce qui pourrait limiter sensiblement leur potentiel de croissance économique.

Composition de l'actif et taux de rendement réel (Diapositive 18) L'actif du RPC est investi dans deux grandes catégories : 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 prévoyons 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 variable 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 en raison de l'existence du Fonds du RPC, qui regroupe des prêts sur 20 ans aux provinces. Pour les années suivantes, le taux de rendement réel prévu s'établit à environ 4,1 %.

Capitalisation du RPC (*Diapositive 19*) 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 jugée 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 en partie par répartition et en partie pleinement capitalisé. On l'appelle régime à capitalisation au taux de régime permanent. À la suite des consultations, les cotisations ont été augmentées, la croissance future 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 20*) 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 financière à long terme du RPC sans que l'on doive recourir à des augmentations additionnelles du taux de cotisation. Les cotisations générées par le taux de régime permanent actuel devraient dépasser les prestations versées pour chaque année pendant la période de 2004 à 2021. Les fonds qui ne sont pas requis pour payer les prestations sont transférés à l'OIRPC en vue d'être investis. Durant cette période, le total des actifs du RPC couvrira 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

recevoir leur pension de retraite. En 2020, la valeur prévue des actifs du RPC et du RRQ devrait atteindre 17 % du PIB.

(Diapositive 21) 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, plus rapidement le RPC deviendra capitalisé, comme indiqué dans le graphique précédent.

(Diapositive 22) 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, des prestations en versement, 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 l'augmentation appliquée au taux de cotisation et l'autre moitié équivaldra à l'arrêt de l'indexation des prestations en cours de versement, de manière à maintenir le taux de régime permanent à 10,0 %. Autrement dit, les cotisants et les bénéficiaires partageraient à part égale le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Processus d'examen indépendant par les pairs (Diapositive 23) Lors d'une revue antérieure fédérale-provinciale du RPC, les ministres des Finances ont appuyé l'examen périodique par les pairs de ces rapports et les 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 est primordial 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 des 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.

Sélection des membres du groupe de l'examen par les pairs (Diapositive 24) Les membres du groupe de l'examen par les pairs étaient jadis choisis 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 fait un appel de candidatures en mai 2004 et trois membres ont été sélectionnés parmi dix candidats pour former le groupe d'examen par les pairs. La composition du groupe a été annoncée en septembre 2004. À mon avis, le processus d'examen indépendant par les 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 indépendant par les pairs. 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 tiré de très précieuses leçons en vue d'améliorer nos méthodes et hypothèses actuarielles. C'est un processus à la fois stimulant et gratifiant.

Rapport de l'examen indépendant par les pairs (*Diapositive 25*) Le rapport du groupe d'examen par les pairs a été publié le 9 mai. Le groupe d'examen a affirmé que chacune des hypothèses principales est raisonnable. Selon le groupe, cinq des neuf hypothèses principales sont près du centre de la fourchette des valeurs raisonnables et quatre hypothèses se situent dans la partie des coûts moins élevés ou plus élevés de la fourchette des valeurs qu'il aurait choisies.

(*Diapositive 26*) Le rapport confirme que le travail de l'actuaire en chef a été exécuté conformément aux normes professionnelles pertinentes et aux exigences législatives. Selon le groupe d'examen, les données utilisées sont suffisantes et fiables. Le groupe d'examen considère que les hypothèses utilisées par l'actuaire en chef sont, dans l'ensemble, à l'intérieur de la fourchette des valeurs raisonnables, mais qu'elles représentent une forme un peu plus prudente que ce qu'il aurait retenu. Finalement, les actuaires indépendants jugent que le rapport actuariel a été préparé de façon compétente et qu'il présente un ensemble de résultats raisonnables. Les actuaires indépendants ont formulé 12 recommandations portant sur divers aspects du rapport actuariel, notamment les données, la méthodologie, la présentation des résultats et d'autres enjeux actuariels.

Le Government Actuary's Department du Royaume-Uni a donné son opinion sur le travail du groupe indépendant. Celle-ci a été publiée le 18 mai. 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, incluant les normes internationales en vigueur.

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