

Allocution devant la Commission technique des études statistiques, actuarielles et financières
28^e Assemblée générale de l'Association internationale de la sécurité sociale
Beijing (Chine), septembre 2004

Mesdames et Messieurs, bonjour.

J'aimerais aujourd'hui vous entretenir de certains aspects du très bon document de Christopher Daykin, l'actuaire du gouvernement du Royaume-Uni, au sujet de la gouvernance financière et de la gestion des risques de la sécurité sociale. J'estime que le risque a des répercussions importantes sur tout régime d'assurance sociale. Il y a quelques jours, j'ai demandé à ma fille de seize ans de me donner une définition du risque. Elle a mis moins d'une minute à me revenir avec cette définition réfléchie : « Qui ne risque rien, risque encore plus. » Le célèbre Hérodote disait qu'il n'y a pas de grands travaux sans grands risques. M. Daykin définit le risque comme étant la possibilité qu'une erreur de parcours ait des conséquences déplorables. Cette dernière définition nous amène naturellement à la gestion des risques dans le but d'atténuer la probabilité de résultats négatifs pour un régime de sécurité sociale.

À mon avis, les examens actuariels périodiques sont l'une des façons de mettre en œuvre la gestion des risques. En ce qui a trait aux risques décrits par M. Daykin, comme, par exemple, le risque démographique (longévité accrue et taux de fécondité moindres), le risque économique (taux d'emploi, hausses salariales et inflation) et le risque de placement (sous forme de structure de l'actif et des taux de rendement des diverses catégories d'actif), je dirais que la personne la plus compétente pour procéder aux examens est l'actuaire en chef. « *Les institutions de sécurité sociale devraient-elles nommer un cadre supérieur, p. ex., un chef du service des risques, pour superviser les activités de gestion des risques?* » Je réponds d'emblée « Oui » et j'estime qu'au Canada, c'est à l'actuaire en chef qu'il devrait incomber d'examiner, peut-être pas tous les risques, mais à tout le moins ceux que je viens de décrire.

On a aussi demandé à notre groupe d'experts la manière la plus efficace d'intégrer les examens et rapports actuariels au processus de gestion des risques. Pour répondre à cette question, j'aimerais décrire l'expérience du Canada.

Au Canada, le Bureau de l'actuaire en chef est tenu, en vertu de la loi, de préparer un rapport actuariel triennal sur le *Régime de pensions du Canada* (RPC). Le RPC est un régime de retraite obligatoire et contributif qui couvre pratiquement tous les travailleurs canadiens de 18 à 70 ans, à l'exception des personnes assujetties au *Régime de rentes du Québec*. Il offre des prestations de retraite et des prestations complémentaires, y compris prestations de décès, rentes d'invalidité, prestations d'orphelin, rentes de survivant et prestations aux enfants d'un cotisant invalide. Toutes les prestations mensuelles sont pleinement indexées en fonction de l'inflation.

Le rapport actuariel renferme de l'information au sujet de la viabilité financière du Régime à long terme. Le rapport actuariel sur le RPC compte parmi les documents sur lesquels le ministre fédéral et les ministres provinciaux des Finances s'appuient pour examiner tous les trois ans le RPC et formuler des recommandations à son sujet. Ils peuvent recommander de modifier le taux des prestations, celui des cotisations ou les deux.

Outre le rapport actuariel, un processus d'examen indépendant par des pairs de l'extérieur a été instauré en 1999. Pourquoi un examen du genre? J'estime qu'il importe au plus haut point que la crédibilité de l'information présentée dans les rapports actuariels soit incontestable. Le 8 septembre 2004, le Bureau de l'actuaire en chef a annoncé la constitution d'un comité composé de trois actuaires indépendants chargé d'examiner le prochain rapport actuariel sur le *Régime de pensions du Canada* (RPC). Au nombre des mesures prises pour accroître la crédibilité du processus d'examen, un organisme étranger a été choisi pour sélectionner les membres du comité d'examen et fournir une opinion lorsque ce dernier aura achevé ses travaux. 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. Les rapports actuariels sur le RPC précédents ainsi que les examens indépendants sont affichés à l'adresse <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/bureau/rapportsactuariels/index.asp>

Ainsi que vous pouvez l'imaginer, je suis un fervent partisan de l'examen par des pairs indépendants. En fait, nos travaux actuariels ont fait l'objet d'un examen par les pairs plusieurs fois dans le passé. Chaque fois, cela s'est avéré l'un des meilleurs moyens, sinon le meilleur, d'apprendre et d'améliorer nos méthodes et hypothèses actuarielles. C'est un processus à la fois stimulant et gratifiant. J'encourage d'autres pays à suivre cette voie. En fait, je suis tout à fait d'accord avec M. Daykin selon qui, si un actuaire est à l'emploi d'un service gouvernemental chargé de superviser ou de contrôler le régime, les travaux de l'actuaire interne devraient donc être assujettis à un examen indépendant par des pairs de l'extérieur.

On a aussi demandé à notre comité de recenser les secteurs qui, selon lui, présentaient les risques les plus élevés ou à l'égard desquels le fait de ne pas gérer les risques aurait probablement de graves conséquences pour une institution de sécurité sociale? À cette fin, j'aimerais remonter dans l'histoire canadienne et expliquer la raison pour laquelle l'inaction des années 1970 et 1980 à l'égard du vieillissement prévu de la population canadienne a abouti à la réforme de 1998.

Lorsqu'il a été introduit, 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 le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont jugé inacceptable. Après avoir longuement consulté l'ensemble de la population canadienne en 1996, les gouvernements se sont mis d'accord sur les principes suivants : équité, abordabilité, viabilité, placements réalisés dans l'intérêt des participants et capitalisation accrue.

Par conséquent, en 1997, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont choisi de modifier la façon de financer le Régime en le transformant en un régime hybride, c'est-à-dire à mi-chemin entre 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, 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, les prestations à long terme ont été diminuées et l'Office d'investissement du RPC a été créé pour investir les fonds du RPC ne servant pas au paiement des prestations actuelles.

De 2004 à 2020, 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'Office d'investissement du RPC en vue d'être investis. 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 équivaudra à 15 % du PIB.

En outre, à titre de co-responsables du RPC, le gouvernement fédéral et les provinces ont pris des mesures en 1997 pour accroître la transparence et l'imputabilité des rapports actuariels portant 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, plutôt qu'aux cinq ans. En 1999, les ministres des Finances ont pris d'autres mesures en appuyant 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. En fait, ils ont pris des mesures importantes pour renforcer la gouvernance financière générale du Régime. Étant donné que le risque démographique n'a pas été pris en compte plus tôt, nous avons dû procéder à une intervention vigoureuse et, dans une certaine mesure, douloureuse.

Dans son document, M. Daykin classe en catégories certains des autres risques avec lesquels doivent composer les institutions de sécurité sociale. Je parlerai brièvement du risque de placement. Comme je l'ai déjà souligné, l'Office d'investissement du RPC a été créé en 1998 pour investir les mouvements de trésorerie excédentaires du RPC. Il est impossible de placer les fonds au mieux des intérêts des participants pour maximiser le rendement des placements si le risque de placement n'est pas géré. Dans le dernier rapport annuel de l'OIRPC, il est mentionné ce qui suit : « L'Office s'attend à réaliser un taux de rendement réel (c'est-à-dire au-dessus de l'inflation) de 4,5 pour cent à long terme, soit 0,5 % de plus que le minimum requis pour assurer la viabilité du RPC au taux de cotisation actuel. ». Le risque de placement est donc que les fonds de la réserve du RPC ne généreront pas le taux de rendement minimal nécessaire pour soutenir le RPC à long terme. Étant donné que le rendement des placements n'est que l'un des nombreux facteurs contribuant à la viabilité du RPC, il y a toujours un risque que le taux de cotisation et les niveaux des cotisations actuels ne soient pas viables à une certaine date ultérieure. L'OIRPC a élaboré un cadre de croyances en matière de placement, de limites en matière de risques et de rendements prévus à long terme qui prend en compte le montant du risque de placement nécessaire pour appuyer la viabilité. L'OIRPC évalue également les rendements et les risques en fonction d'un portefeuille de risques minimaux qui témoigne de la croissance des engagements du RPC. L'approximation aux fins de ce portefeuille de risques minimaux est pour le moment l'indice obligations à rendement réel Scotia Capital.

En conclusion, pour paraphraser Chris, la liste des risques auxquels font face les institutions de sécurité sociale est interminable car chaque organisation peut avoir ses propres vulnérabilités à ce chapitre. Le fait que les problèmes ne se répètent habituellement pas est l'une des difficultés de la gestion des risques. Comme l'a dit un jour Robert Samuelson, (traduction) « *Nous sommes passés d'un monde de risques en apparence petits et compréhensibles à un autre monde de dangers immenses et impondérables. Terrorisme? Qui sait? Il peut s'agir d'un danger immense ou tout juste d'une tragédie périodique. L'exactitude de la comptabilité d'entreprise? Un autre trou noir... De plus en plus, la psychologie économique repose sur des espoirs et des craintes qui dépassent l'expérience. Nous ne connaissons pas ce qui nous est inconnu... Nous sommes en pleine redécouverte du risque.* » Selon moi, voilà pourquoi il faut faire du processus de gestion des risques une composante clé de la gouvernance. La gestion des risques devrait être au centre des processus et de la gouvernance de toute institution de sécurité sociale.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de faire des commentaires sur le document préparé par M. Chris Daykin, l'actuaire du gouvernement du Royaume-Uni.

Jean-Claude Ménard

Actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières

Le 14 septembre 2004