



Présentation dans le cadre du Colloque sur les pensions, les avantages sociaux et la sécurité sociale

Lignes directrices à l'intention des actuaires de la sécurité sociale

Améliorer le processus d'imputabilité appliqué aux rapports actuariels

**Jean-Claude Ménard, Actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, BSIF
Édimbourg, R.-U., 26 septembre 2011**

Bonjour, je vous remercie de m'avoir invité à vous parler aujourd'hui des lignes directrices à l'intention des actuaires de la sécurité sociale.

Présentation – Améliorer le processus d'imputabilité appliqué aux rapports actuariels (*diapositive 1*)

Cette présentation a pour but de vous présenter un point de vue canadien sur la façon d'améliorer le processus d'imputabilité appliqué aux rapports actuariels. Je débiterai par un bref historique de la réforme du Régime de pensions du Canada (RPC). Puis, je vous décrirai quatre éléments essentiels de la réforme qui améliorent le processus d'imputabilité appliqué aux rapports actuariels du RPC, et je conclurai en décrivant brièvement les lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale. Trois des quatre éléments essentiels de la réforme dont je vous entretiendrai sont reliés aux lignes directrices de l'AAI que vient d'aborder mon collègue Rob Brown.

Historique – En 1996, le RPC était réputé non viable à long terme (*diapositive 2*)

Le RPC a vu le jour en 1966 en tant que régime à prestations déterminées contributif avec une méthode de capitalisation par répartition et des prestations fondées sur les gains de carrière rajustés. À l'époque, la capitalisation par répartition était censée car la productivité et la population active affichaient une croissance rapide, et l'on notait également des taux de fécondité élevés et peu d'ânés. En 1996, la situation avait sensiblement changé. La productivité et la croissance de la population active avaient diminué, les taux de fécondité étaient faibles et le groupe des 65 ans et plus ne cessait de prendre de l'ampleur. En bref, le RPC n'était plus viable et selon les prévisions, le taux de cotisation devait passer de 5,85 % à 14,2 %.

À la suite de vastes consultations menées à l'échelle du Canada, les gouvernements ont convenu de s'assujettir à neuf principes pour rétablir la viabilité du Régime. Tout particulièrement, ils estimaient que :

- le gouvernement doit resserrer l'administration pour contrôler les coûts;



- le gouvernement doit suivre l'évolution des facteurs économiques, démographiques et autres qui sont susceptibles d'influer sur le RPC, et agir en conséquence;
- le RPC doit être abordable, viable et équitable entre les générations et entre les hommes et les femmes.

Le taux de cotisation a été majoré sur une courte période de sept ans, la croissance future des prestations a été réduite, la méthode de capitalisation a été modifiée, et l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC) a été créé. La fréquence des évaluations et des examens financiers a été accrue et est passée de cinq à trois ans. Dans le cadre du processus d'élaboration des hypothèses applicables aux évaluations actuarielles, le principe de consultations avec des experts a été instauré. Un processus d'examens indépendants des rapports actuariels par des pairs a été introduit et enfin, des mécanismes d'auto-ajustement ont été mis en place. Le reste de la présentation portera sur les quatre derniers points.

Augmentation de la fréquence des rapports actuariels (*diapositive 3*)

Un rapport actuariel est maintenant préparé aux trois ans plutôt qu'aux cinq ans. Ce processus d'examen plus court a été mis en place afin que les gouvernements suivent l'évolution des facteurs économiques, démographiques et autres, et prennent rapidement les mesures qui s'imposent.

La réforme comporte une caractéristique importante : l'examen du RPC par les ministres des finances est lié au rapport actuariel. À la première année du cycle d'examen, le rapport actuariel est produit. À la deuxième année, les ministres des finances examinent le RPC et formulent des recommandations d'après le contenu du rapport d'évaluation. Ils peuvent juger que tout est en ordre et qu'aucune mesure n'est nécessaire, ou ils peuvent annoncer des changements visant les cotisations ou les prestations, ou les deux. Enfin, à la troisième année, les changements issus des recommandations sont mis en œuvre.

Si les ministres des Finances déposent un projet de loi pour modifier le RPC, un rapport actuariel supplémentaire est préparé pour évaluer l'impact de la modification sur le RPC.

Ce processus d'examen offre deux avantages importants. Premièrement, puisque le rapport d'évaluation est préparé au début de l'examen, les décideurs disposent de l'information la plus à jour avant de prendre leurs décisions. Deuxièmement, le processus d'examen aux trois ans accroît la probabilité que les mesures nécessaires pour maintenir la viabilité du RPC soient appliquées rapidement.

Consultation auprès d'experts au sujet des hypothèses (NIPA 3.1.2) – Améliorer la sélection des hypothèses (diapositive 4)

En se préparant pour l'évaluation actuarielle, le Bureau de l'actuaire en chef (BAC) organise un séminaire interdisciplinaire sur le RPC et il assiste au séminaire organisé par le RRQ. Ces deux séminaires renferment des présentations d'experts dans leur domaine et ils visent à permettre au personnel du BAC de parfaire ses connaissances au sujet des perspectives démographiques et économiques du Canada et du Québec, et sur les investissements.

Outre ces séminaires, le BAC passe en revue des recherches, des sondages et des prévisions de sources externes et il consulte des sources tels que Statistique Canada, Finances Canada, Ressources humaines et développement des compétences Canada et l'OIRPC. Tous ces éléments ont pour but d'améliorer la méthodologie et la pertinence des hypothèses utilisées dans le rapport actuariel.

Examen indépendant externe des rapports et processus par les pairs (NIPA 3.2) – Aperçu (diapositive 5)

L'un des principaux éléments issus de la réforme porte sur l'examen périodique indépendant des rapports et processus par des pairs de l'extérieur du BAC. Le processus d'examen par un comité externe formé de pairs a été instauré il y a plus de dix ans et il a donné lieu à un certain nombre de recommandations importantes qui ont contribué à améliorer la qualité et la transparence des rapports actuariels. Depuis le rapport de 1997, le BAC commande un examen indépendant externe effectué par des pairs pour chaque rapport actuariel du RPC. Ces examens jouissent de l'appui des ministres des finances fédéral, provinciaux et territoriaux.

La dernière fois, les pairs chargés de l'examen étaient trois actuaires inscrits auprès de l'Institut canadien des actuaires (ICA) et fellows de la Society of Actuaries. Plusieurs mesures contribuent à accroître sans cesse la crédibilité du processus d'examen. Le Government Actuary's Department (GAD) du Royaume-Uni – reconnu pour son expertise dans le domaine de la sécurité sociale – choisit les membres du groupe et fournit une opinion indépendante sur les travaux effectués par les examinateurs.

Le BAC fournit la documentation aux examinateurs; ceux-ci rencontrent ensuite l'actuaire en chef, le personnel du BAC et des experts avant de déposer leur rapport.

Examen indépendant des rapports et processus par les pairs (NIPA 3.2) – Mandat (diapositive 6)

Le mandat précise que le groupe d'examen par les pairs doit donner son opinion sur les points suivants :

- l'expérience professionnelle de l'actuaire en chef et de ses collaborateurs;

- le respect des normes professionnelles et des exigences législatives;
- l'accès aux renseignements nécessaires pour exécuter l'évaluation;
- le caractère raisonnable des méthodes et des hypothèses actuarielles;
- la communication des résultats par l'entremise du rapport actuariel.

L'un des principaux avantages du processus d'examen par les pairs est qu'en plus de fournir une opinion sur les éléments susmentionnés, le processus permet également aux examinateurs canadiens de formuler les recommandations qu'ils jugent pertinentes pour les prochains rapports actuariels sur le RPC.

Examen indépendant des rapports et processus par les pairs (NIPA 3.2) – Avantages (diapositive 7)

Parmi les autres avantages, mentionnons que la mise en place d'un processus d'examen indépendant par des pairs accroît l'indépendance de l'actuaire en chef. Elle augmente également la confiance des intervenants et des décideurs. Plus particulièrement, les examens indépendants par les pairs rehaussent la crédibilité des rapports actuariels; par conséquent, le grand public, le vérificateur et les décideurs peuvent être confiants que le rapport actuariel présente fidèlement les résultats. En outre, les parlementaires peuvent être confiants que le rapport est objectif et dénué de toute partialité.

Par ailleurs, l'examen indépendant par des pairs offre l'avantage secondaire d'inciter l'actuaire en chef et son équipe à améliorer le processus de façon continue, à se tenir au courant de l'évolution des tendances démographiques et économiques, et à se remettre en question plutôt qu'à s'en remettre aux réalisations passées et à s'en satisfaire.

Examen indépendant par les pairs (NIPA 3.2) – Exemple de recommandations et d'actions du BAC (diapositive 8)

Dans les prochaines diapositives, je vais brièvement mettre en lumière quelques recommandations dignes de mention qu'ont formulées les anciens groupes d'examen indépendant par les pairs et les mesures qui ont été prises dans la foulée de ces recommandations.

Dans l'examen indépendant par les pairs du rapport au 31 décembre 2000, le groupe a recommandé de poursuivre la recherche au sujet de l'aspect technique et de la faisabilité de l'application de processus stochastiques. En réponse à cette recommandation, le BAC a utilisé des processus stochastiques pour effectuer des analyses de sensibilité individuelles pour les hypothèses de migration, d'inflation, d'augmentation réelle des salaires et de taux de rendement réels.

Examen indépendant par les pairs (NIPA 3.2) – Exemple de recommandations et d’actions du BAC (diapositive 9)

Pour l’examen indépendant par les pairs du rapport au 31 décembre 2003, il a été recommandé d’appliquer des analyses stochastiques plus approfondies et plus sophistiquées et d’élaborer des critères de sensibilité plus vraisemblables et cohérents pour les hypothèses clés. Dans le rapport suivant, le BAC a donc instauré un important changement méthodologique en ce qui touche l’utilisation de processus stochastiques pour faciliter la mise au point de critères plus objectifs pour la sélection des tests de sensibilité pour les hypothèses clés. Le BAC a également introduit des analyses de sensibilité basées sur un modèle stochastique pour la mortalité et la fécondité.

Examen indépendant par les pairs (NIPA 3.2) – Exemple de recommandations et d’actions du BAC (diapositive 10)

Il est important de se rappeler que même si l’examen indépendant par les pairs soulève des recommandations pour le prochain rapport, c’est l’actuaire en chef qui détermine si chaque recommandation doit être mise en œuvre.

Par exemple, dans le quatrième examen indépendant par les pairs, une recommandation voulait que les mises à jour de capitalisation ponctuelles soient réduites ou éliminées du rapport. L’actuaire en chef a examiné cette recommandation, mais puisque certains intervenants préféreraient conserver ce renseignement dans le rapport, ces mises à jour y figurent encore. Toutefois, le BAC a préparé une étude actuarielle, désignée Étude actuarielle n° 8, (pouvant être consultée sur le site Web du BSIF¹), qui présente d’autres modes d’évaluation de la situation de capitalisation du régime, le groupe ouvert étant la méthode privilégiée. Par conséquent, outre le statut de capitalisation ponctuelle (groupe fermé), un bilan en vertu de l’approche du groupe ouvert est présenté dans le plus récent rapport sur le RPC.

Résultats du plus récent examen – applicables au rapport au 31 décembre 2009 (diapositive 11)

Le dernier rapport d’examen indépendant par les pairs a été préparé cette année et il renferme les conclusions suivantes :

- l’expérience professionnelle de l’actuaire en chef et de ses collaborateurs est suffisante;
- les travaux sont effectués conformément aux normes de pratique professionnelles et aux exigences législatives pertinentes;

¹ Aspects techniques du financement du Régime de pensions du Canada : Étude actuarielle n° 8
http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/bac/etudes/actetd8_f.pdf

- l'actuaire en chef a eu accès aux renseignements nécessaires et a procédé aux tests et analyses pertinents sur les données, comme l'on pouvait s'y attendre;
- les méthodes actuarielles sont raisonnables et les hypothèses appliquées sont, dans l'ensemble, à l'intérieure de la fourchette des valeurs raisonnables, mais dans la partie des coûts moins élevés;
- le rapport présente fidèlement les résultats.

Parmi les résultats intéressants de l'examen, qui souligne l'importance d'examens périodiques indépendants par les pairs et d'un groupe différent pour chaque rapport, mentionnons que les conclusions et les recommandations ne sont pas nécessairement les mêmes d'un examen à l'autre et que les examinateurs ne sont pas influencés par les opinions exprimées par le groupe précédent.

Par exemple, lors des quatre premiers examens, les examinateurs ont conclu que les hypothèses d'augmentation réelle de salaire et de taux de rendement réel s'inscrivaient dans une fourchette raisonnable mais tendaient vers l'extrémité à faible coût. Cette fois, le groupe a conclu que les mêmes hypothèses se trouvaient dans une fourchette raisonnable mais tendaient vers l'extrémité à coût élevé.

Cette constatation met aussi en lumière le fait que lorsqu'on utilise des hypothèses à long terme, même les experts ne s'entendent pas toujours sur ce qui constitue les meilleures estimations.

Résultats du plus récent examen – applicables au rapport au 31 décembre 2009 (diapositive 12)

Dans le dernier rapport d'examen indépendant par les pairs, 15 recommandations ont été formulées, notamment mettre en place une procédure officielle et efficace de communication bilatérale entre le BAC et l'OIRPC. Le BAC a déjà amorcé les discussions avec l'OIRPC au sujet de la tenue de réunions périodiques et du partage de l'information. Parmi les autres recommandations, mentionnons des améliorations spécifiques portant sur certaines sections du rapport et la préparation d'un rapport de recherche sur la migration.

Instauration de mécanismes d'auto-ajustement – Dispositions portant sur les taux insuffisants du RPC (NIPA 4.1.3) (diapositive 13)

Le dernier élément de la réforme que j'aimerais aborder avec vous aujourd'hui est l'instauration de mécanismes d'auto-ajustement, appelés dispositions portant sur les taux insuffisants du RPC.

Les dispositions portant sur les taux insuffisants du Régime de pensions du Canada constituent un moyen de protéger le régime lorsqu'une hausse du taux de cotisation est nécessaire et que les ministres des finances ne peuvent s'entendre sur la solution. Cette structure fournit un filet de sécurité au régime sans altérer la responsabilité des

politiciens à l'égard de l'avenir du régime. Les dispositions portant sur les taux insuffisants permettent de hausser automatiquement le taux de cotisation et de geler les prestations. La combinaison de ces deux mesures permet le partage des coûts entre les cotisants et les bénéficiaires.

Mécanisme d'auto-ajustement : en l'absence d'un accord politique, les dispositions portant sur les taux insuffisants du RPC s'appliquent
(diapositive 14)

Lorsqu'un rapport actuariel statutaire indique que le taux de cotisation est insuffisant, les dispositions portant sur les taux insuffisants s'appliquent à moins que les ministres des finances recommandent que le taux de cotisation soit majoré ou qu'ils recommandent explicitement que le taux de cotisation ne soit pas modifié.

Il existe principalement deux raisons qui justifient le besoin de mécanismes d'auto-ajustement. Premièrement, si les ministres des finances ne s'entendent pas ou ne formulent pas de recommandations, les dispositions portant sur les taux insuffisants servent de protection pour la viabilité à long terme du régime. Deuxièmement, ces dispositions garantissent une action rapide afin de corriger la situation et rétablir la viabilité financière du régime.

Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale
(diapositive 15)

Une bonne gouvernance est un objectif important pour les organisations de sécurité sociale et il s'agit d'un principe fondamental de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS). Dans le but de fournir aux organisations membres de l'AISS un cadre de base sur la bonne gouvernance, les Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale ont été préparées et présentées au Forum mondial de la sécurité sociale, en décembre 2010.

Les lignes directrices sur l'équilibre actuariel représentent un sous-ensemble des Lignes directrices en matière de bonne gouvernance applicables aux programmes de sécurité sociale élaborés par l'AISS. Je vous encourage tous à vous familiariser avec ces lignes directrices, car elles pourraient certainement vous aider à améliorer la structure de gouvernance de votre propre programme.

Conclusion – Les lignes directrices existent dans le but de mieux servir l'intérêt public
(diapositive 16)

En guise de conclusion, si vous deviez ne retenir qu'un élément de cette séance, ce serait que des lignes directrices existent pour une raison, c'est-à-dire servir l'intérêt public. Elles sont importantes non seulement pour uniformiser la façon dont les actuaires font leur travail, mais elles sont aussi très importantes pour mieux servir la population.

Pour prendre des décisions convenables et opportunes en lien avec tout programme de sécurité sociale, des rapports actuariels doivent être préparés fréquemment et les examens politiques doivent être liés aux rapports actuariels.

Je vous remercie de votre attention; je serai heureux de répondre à vos questions.