OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER
CANADA
BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Estimation des coûts du projet de loi C-215

Ottawa, Canada
Le 20 avril 2012
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi sur le Parlement du Canada* confie au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir, si un parlementaire ou un comité en fait la demande, une estimation des coûts financiers de toute proposition qui porte sur une question relevant de la compétence du Parlement.

Le présent rapport est la réponse à une demande présentée par le Comité permanent des finances (FINA) au sujet du projet de loi C-215, *Loi modifiant la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes et la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (suppression de la déduction sur la pension).*

Préparé par : Jessica Strauss*

* L'auteur tient à remercier le Bureau du surintendant des institutions financières et le Bureau de l'actuaire en chef pour leur appui, leur analyse et leurs données, ainsi que Peter Weltman pour ses précieuses observations. Mercer Canada a aussi participé à l'élaboration de l'analyse actuarielle du présent ouvrage. Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec Jessica Strauss (jessica.strauss@parl.gc.ca).

Points saillants

- Le projet de loi C-215 propose d'éliminer la déduction des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) qui se fait à l'âge de 65 ans sur les prestations de retraite touchées par certains rentiers aux termes de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.*
    - Aux termes des dispositions actuelles du régime, les pensions sont réduites de 19 % en moyenne au moment de l'intégration.
- Le projet de loi devrait toucher la totalité des 93 000 cotisants, 85 000 retraités et 16 000 retraités handicapés qui participent au régime, à l'exception de ceux qui ont commencé à toucher des prestations avant 1966, première année d'admissibilité aux prestations du RPC et du Régime de rentes du Québec (RRQ). Les survivants ne sont pas touchés, puisque leurs prestations ne sont pas intégrées au Régime.
- Le gouvernement du Canada a fourni au DPB une estimation des coûts du projet de loi pour l'exercice 2012-2013, à supposer que la disposition sur l'intégration soit supprimée à partir du 31 mars 2012.
- On prévoit que la suppression de la disposition sur l'intégration s'appliquera à tous les cotisants et aux retraités en bonne santé et handicapés. De plus, on a supposé que le projet de loi C-215 n'aurait aucun effet rétroactif pour les pensions en cours de versement. Le DPB a revu l'estimation avec une entreprise indépendante et l'ont jugée raisonnable. S'il est adopté,
    - le projet de loi C-215 devrait ajouter jusqu'à 138 millions de dollars, ou 2,03 %, aux salaires donnant droit à pension, pour les cotisations de l'année 2013 du régime;
    - de plus, le projet de loi devrait ajouter environ 8,6 milliards de dollars aux charges de retraite à payer.

Introduction

Le Comité permanent des finances a demandé une estimation des coûts de modifications à la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* (LPRFC) et à la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* (LPRGRC) qui élimineraient la déduction, à 65 ans, des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) sur les prestations de retraite.

Les modifications proposées aux deux lois sur les pensions de retraite auraient des conséquences importantes pour le Cadre financier du gouvernement du Canada et plus précisément pour les deux régimes de retraite[1]. L'élimination de la disposition prévoyant le rajustement des pensions en fonction des prestations du RPC ajoutera deux types de coûts :

A) Coûts statiques : Ces coûts concernent les changements prévus dans le projet de loi, à supposer que le comportement de tous ceux qui participent au régime demeure inchangé et comprennent les coûts subis au titre des charges à payer et des cotisations annuelles majorées :

1) ***Charges à payer***. Il s'agit des fonds additionnels qu'il faudrait déposer dans les régimes en cause pour pouvoir verser les prestations à venir.
2) ***Cotisations annuelles***. Il s'agit des cotisations annuelles supplémentaires que l'employeur doit faire pour satisfaire aux conditions des régimes modifiés. Elles sont calculées sur une base annuelle.

B) Coûts dynamiques : Ces coûts concernent les changements prévus dans le projet de loi, y compris les impacts découlant des réactions de ceux qui participent au régime. Comme les changements proposés aux lois sur les pensions seraient permanents, il n'est pas déraisonnable de prévoir une réaction dans les comportements. Toutefois, il est difficile d'estimer l'ampleur et l'impact de cette réaction sur les coûts, et cela dépasse la portée de l'analyse du DPB.

[1] L'obligation en matière de pensions est partagée entre le Fonds de pension et le Compte de pension : 18,6 % au Fonds de pension et 81,82 % au Compte de pension.

Méthodologie

Le DPB s'est inspiré des rapports fournis par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) pour établir les coûts estimatifs du projet de loi C-215[2].

De plus, le DPB a retenu les services de Mercer Canada (Mercer) pour effectuer une analyse actuarielle afin d'appuyer l'examen des documents et de vérifier le caractère raisonnable des estimations des coûts des modifications proposées telles que préparées par le BSIF[3].

Les données sur la population et les gains ouvrant droit à pension proviennent des Forces canadiennes et de la GRC. Elles ont servi à établir les populations des cotisants et des retraités et survivants de chacun des deux régimes.

Le BSFI a examiné les statistiques sur la population des cotisants, des prestataires à la retraite et des prestataires handicapés, et il a étudié également les gains ouvrant droit à pension et les versements annuels de pensions. Comme le tableau 1 permet de le constater, le BSFI a établi que, aux termes des dispositions actuelles du régime, les pensions sont réduites de 19 % en moyenne au moment de l'intégration, aussi bien pour les Forces canadiennes que pour la GRC[4].

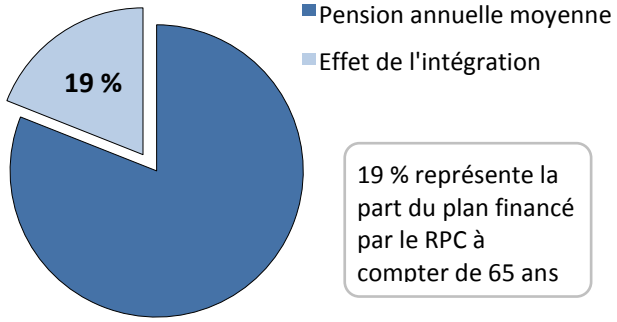
[2] La Sécurité publique a remis des rapports transmis par le BSIF, en date du 10 novembre 2011 (Forces canadiennes) et du 20 décembre 2011 (GRC). Consultés en mars 2012. Figurent à l'annexe A.

[3] Mercer, *Review of the Cost Estimates of Removing the Integration Provision of the CFSA and RCMPSA, as proposed under Bill C-215*, 17 février 2012. Consulté en mars 2012. Figure à l'annexe B.

[4] L'évaluation reflète la réduction du facteur de coordination applicable pour le Régime de pensions du Canada, qui a été réduit de 0,7 % à 0,625 % sur cinq ans (niveau ultime atteint pour la première fois en 2012). Les données pour les Forces canadiennes et la GRC ont été projetées jusqu'au 31 mars 2012.

Tableau 1

Effet de l'intégration sur les pensions annuelles



Source : Rapport du BSIF. Consulté en mars 2012.

Résultats BSIF

Le régime de pensions de retraite des Forces canadiennes (RPRFC) et le régime de pensions de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (RPRGRC) ont été réputés modifiés par la suppression de la disposition sur l'intégration aux fins de l'étude du projet de loi.

Comme le tableau 2 le démontre, le BSIF a établi que les charges à payer, projetées au 31 mars 2012, augmenteraient de 6,5 milliards de dollars pour le RPRFC et de 2,1 milliards de dollars pour le RPRGRC si la disposition sur l'intégration était éliminée.

Tableau 2

Charges à payer au 31 mars 2012
(en millards de $, projection)

RPRFC	Cotisants	Retraités et survivants	Ensemble
Régime actuel	19,50	38,50	58,00
Projet de loi C-215	21,00	43,60	64,60
Modification nette	**1,50**	**5,10**	**6,60**
RPRGRC			
Régime actuel	6,60	10,60	17,20
Projet de loi C-215	7,20	12,00	19,20
Modification nette	**0,60**	**1,40**	**2,00**
TOTAL	**2,10**	**6,50**	**8,60**

Source : Calculs du BSIF. Consultés en mars 2012.

Comme on peut le voir au tableau 3, le BSIF a aussi établi que les cotisations annuelles devraient augmenter de 93 millions de dollars pour le RPRFC et de 45 millions de dollars pour le RPRGRC respectivement pour l'année 2013 des régimes[5].

Tableau 3

Cotisations annuelles pour l'année 2013 du régime
(en millions de $, projection)

RPRFC		% salaires ouvrant droit à pension
Régime actuel	1 066 $	23,10%
Projet de loi C-215	1 159 $	25,10%
Modification nette	**93 $**	**2,00%**
RPRGRC		
Régime actuel	442 $	20,60%
Projet de loi C-215	487 $	22,70%
Modification nette	**45 $**	**2,10%**
TOTAL	**138 $**	**2,03%**

Source : Calculs du BSIF. Consultés en mars 2012.

Examen indépendant

Mercer a évalué le caractère raisonnable des estimations des coûts établies par le BSIF. À cette fin, Mercer a examiné et confirmé les éléments suivants :

- L'approche que le BSIF a adoptée concernant la modification du régime, les données sur les membres et les hypothèses utilisées aux fins des estimations;
- Le processus par lequel le BSIF a validé les estimations de coûts et leur ordre de grandeur;
- L'absence de faits significatifs depuis les dernières évaluations prévues par la loi, faits qui influeraient sur les résultats de l'analyse.

Voici un résumé de la validation des résultats par Mercer :

- Pour ceux dont les prestations ne sont pas actuellement intégrées au RPC, le projet de loi proposé n'a aucun impact. Cette catégorie comprend les prestations liées à des risques pour les retraités en bonne santé et handicapés et les prestations pour les veuves et les enfants, ainsi que pour les retraités qui ont pris leur retraite avant 1966, année suivant la création du RPC et du RRQ;

[5] Les chiffres des tableaux 2 et 3 reflètent les augmentations totales du passif actuariel et du coût des services rendus. Si ces coûts doivent être partagés, il appartiendra à l'employeur de décider de partager les augmentations entre lui-même et les participants au régime.

- L'augmentation du passif concorde avec le niveau d'intégration moyen;
- L'augmentation en pourcentage du passif et du coût des services rendus pour les catégories de membres touchées est semblable pour les deux régimes, ce qui n'est pas étonnant, vu les similitudes entre leurs dispositions;
- Après une analyse indépendante de l'âge moyen des cotisants, de leur âge moyen à la retraite et de leur pension prévue, avec et sans intégration à 65 ans, les résultats de l'application de ces critères sont semblables aux augmentations des coûts calculées par le BSIF.

Pour conclure, Mercer affirme, en s'appuyant sur les constatations énumérées plus haut, que les augmentations du passif et des coûts des services rendus présentées par le BSIF sont raisonnables. Il ajoute cependant que, étant donné l'évolution de la conjoncture économique depuis les dernières évaluations prévues par la loi, il serait utile de faire une analyse de sensibilité des estimations de coûts à l'égard des hypothèses principales.

ANNEXE A

- RAPPORT DU BSIF SUR LA GRC (DÉCEMBRE 2011)
- RAPPORT DU BSIF SUR LES FORCES CANADIENNES (NOVEMBRE 2011)

Office of the Chief Actuary
Office of the Superintendent of Financial Institutions

Bureau de l'Actuaire en chef
Bureau du surintendant des institutions financières

20 décembre 2011

M. Peter Murphy
Gendarmerie Royale du Canada
Analyste Principal - Politiques
Services nationaux de la rémunération
73 Leikin
Ottawa, Ontario
K1A 0R2

Cher M. Murphy

Sujet: BSIF sur la pension de retraite de la gendarmerie royale du Canada requête ministérielle – loi C-215 (Suppression de la provision de la réduction de la rente en raison de l'intégration du régime de pension de la GRC avec le RPC)

Cette lettre discute la méthode actuarielle qui a été utilisée pour estimer le coût pour la suppression la provision d'intégration de *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* (LPRGRC). Les résultats des coûts sont également présentés.

Sommaire

Si le régime de pension de LPRGRC était modifié pour éliminer la disposition d'intégration, le coût pour le service courant augmenterait de 2,1 % de la rémunération admissible, passant de 20,6 % à 22,7 % pour l'année du régime 2013 et le passif actuariel au 31 mars 2012 augmenterait de 2,0 milliards de dollars, de 17,2 à 19,2 milliards de dollars.

Hypothèses d'évaluation

Cette estimation est fondée sur les données utilisées pour l'évaluation statutaire au 31 mars 2008 qui est le plus récent rapport actuariel publié du Régime de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. Les hypothèses démographiques et économiques utilisées pour cette évaluation sont également celles utilisées dans le rapport actuariel au 31 mars 2008.

Les données sur la population au 31 mars 2008 ont été projetées au 31 mars 2012. Au 31 mars 2008, il y avait 21 212 cotisants et leurs gains annuels moyens admissibles s'élevaient à 78 434 $. Il y avait 11 485 pensionnés non invalides ayant une rente annuelle moyenne de 38 809 $. Le nombre de pensionnés invalides était de 1 505 et leur rente annuelle moyenne était de 29 454 $. Sous les dispositions actuelles du régime, les rentes sont réduites en moyenne de 19 % au moment de l'intégration.

16th Floor, 255 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H2

Telephone: 613-990-8148
Facsimile: 613-990-9900
Internet e-mail address: oca-bac@osfi-bsif.gc.ca

255, rue Albert 16e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H2

Téléphone : 613-990-8148
Télécopieur : 613-990-9900
Courrier électronique: oca-bac@osfi-bsif.gc.ca

Le facteur d'intégration de ce régime de retraite avec le régime de pension du Canada (RPC) est 0,625 % par année de service.

Méthode d'évaluation

La méthode actuarielle de répartition des prestations constituées avec projection des gains admissibles a servi au calcul des cotisations pour le service courant et du passif actuariel.

Le passif actuariel des cotisants à la date d'évaluation correspond à la valeur actualisée, conformément aux hypothèses actuarielles, de toutes les prestations futures payables constituées à cette date au titre de l'ensemble du service antérieur. Le passif actuariel des pensionnés et des survivants correspond à la valeur actualisée, conformément aux hypothèses actuarielles, de toutes les prestations futures payables.

Les cotisations pour le service courant d'une année donnée correspondent à la valeur actualisée, conformément aux hypothèses actuarielles, de toutes les prestations futures payables devant être constituées au titre du service de l'année. Le coût pour le service courant du régime de la LPRGRC est réparti entre les cotisants et le gouvernement : les cotisants cotisent selon des taux pré établis tandis que la cotisation du gouvernement représente la différence entre le coût pour le service courant et les cotisations requises par les cotisants.

Les passifs actuariels et les coûts pour le service courant ont été calculés en utilisant les données individuelles des participants selon les provisions existantes du régime et sous l'hypothèse que la provision de l'intégration du régime avec le RPC serait éliminée. Si la provision de l'intégration du régime avec le RPC était éliminée, il a été présumé que la rente de pension ne sera pas réduite lorsqu'un pensionné atteint l'âge de 65 ans ou devient admissible à une rente d'invalidité en vertu du RPC. De plus, on a éliminé la réduction en raison de l'intégration du régime avec le RPC pour tous les pensionnés qui reçoivent une rente au 1er avril 2012. Cette estimation ne tient pas compte de l'élimination de la réduction qui est survenue avant la date de l'évaluation.

Le coût de l'amendement du régime sous cette méthodologie est déterminé par l'augmentation du coût pour le service courant, c'est-à-dire les cotisations annuelles futures requises pour financer l'accumulation des prestations futures, et l'augmentation des passifs actuariels à la date d'évaluation. L'augmentation des passifs actuariels peut créer un nouveau déficit actuariel qui peut être amorti sur une période n'excédant pas 15 ans.

Résultats de l'évaluation

1) **Coût pour le service courant**
   Si le régime était amendé, le coût pour le service courant du régime augmenterait de 2,1 % de la rémunération admissible, passant de 20,6 % à 22,7 % pour l'année du régime 2013. Le tableau suivant montre le coût pour le service courant pour l'année du régime 2013.

Coût pour le service courant pour l'année du régime 2013		
	en % de la rémunération admissible	en millions de dollars
Régime courant	20,6 %	442
Régime amendé	22,7%	487
Augmentation	2,1%	45

2) Passif actuariel au 31 mars 2012

Le tableau suivant montre l'augmentation du passif actuariel du régime au 31 mars 2012.

Passif actuariel au 31 mars 2012
(Milliards de dollars)

	Cotisants	Pensionnés et Survivants	Combiné
Régime courant	6,6	10,6	17,2
Régime amendé	7,2	12,0	19,2
Augmentation	0,6	1,4	2,0

L'augmentation du passif actuariel de 2,0 milliards de dollars pourrait être amortie par 15 versements annuels égaux de 214 millions de dollars à compter du 31 mars 2013.

Opinion actuarielle

Cette évaluation actuarielle a été préparée conformément aux normes de pratique actuarielles. La méthodologie, les données et les hypothèses utilisées pour cette estimation de coûts sont décrites dans le rapport actuariel du Régime de retraite de la gendarmerie Royale du Canada au 31 mars 2008.

N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez besoin de plus amples renseignements.

Très sincèrement vôtre,

Michel Rapin
Actuaire
Bureau de l'actuaire en chef

c.c.: J-C. Ménard (BAC)

Office of the Chief Actuary
Office of the Superintendent of Financial Institutions

Bureau de l'Actuaire en chef
Bureau du surintendant des institutions financières

10 novembre 2011

M. William Wellsbury
A/DPSP
Ministère de la Défense nationale
Ottawa, Ontario

Cher M. Wellsbury,

Sujet: BSIF sur la pension de retraite des Forces canadiennes requête ministérielle - loi C-215 (Suppression de la provision de la réduction de la rente en raison de l'intégration du régime de pension de la LPRFC avec le RPC)

Cette lettre discute la méthode actuarielle qui a été utilisée pour estimer le coût pour la suppression la provision d'intégration de *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (*LPRFC). Les résultats des coûts sont également présentés.

Sommaire

Si le régime de pension de LRFC était modifié pour éliminer la disposition d'intégration, le coût pour le service courant augmenterait de 2,0 % de la rémunération admissible, passant de 23,1 % à 25,1 % pour l'année du régime 2013 et le passif actuariel au 31 mars 2012 augmenterait de 6,6 milliards de dollars, de 58,0 à 64,6 milliards de dollars.

Hypothèses d'évaluation

Cette estimation est fondée sur les données utilisées pour l'évaluation statutaire au 31 mars 2010 qui est le plus récent rapport actuariel publié du Régime de retraite des Forces canadiennes - force régulière. Les hypothèses démographiques et économiques utilisées pour cette évaluation sont également celles utilisées dans le rapport actuariel au 31 mars 2010.

Les données sur la population au 31 mars 2010 ont été projetées au 31 mars 2012. Au 31 mars 2010, il y avait 71 862 cotisants et leurs gains annuels moyens admissibles s'élevaient à 62 300 $. Il y avait 73 431 pensionnés non invalides ayant une rente annuelle moyenne de 25 942 $. Le nombre de pensionnés invalides était de 14 261 et leur rente annuelle moyenne était de 22 228 $. Sous les dispositions actuelles du régime, les rentes sont réduites en moyenne de 19 % au moment de l'intégration.

Le facteur d'intégration de ce régime de retraite avec le régime de pension du Canada (RPC) est 0,625 % par année de service.

16th Floor, 255 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H2

Telephone: 613-990-8148
Facsimile: 613-990-9900
Internet e-mail address: oca-bac@osfi-bsif.gc.ca

255, rue Albert 16e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H2

Téléphone : 613-990-8148
Télécopieur : 613-990-9900
Courrier électronique: oca-bac@osfi-bsif.gc.ca

Méthode d'évaluation

La méthode actuarielle de répartition des prestations constituées avec projection des gains admissibles a servi au calcul des cotisations pour le service courant et du passif actuariel.

Le passif actuariel des cotisants à la date d'évaluation correspond à la valeur actualisée, conformément aux hypothèses actuarielles, de toutes les prestations futures payables constituées à cette date au titre de l'ensemble du service antérieur. Le passif actuariel des pensionnés et des survivants correspond à la valeur actualisée, conformément aux hypothèses actuarielles, de toutes les prestations futures payables.

Les cotisations pour le service courant d'une année donnée correspondent à la valeur actualisée, conformément aux hypothèses actuarielles, de toutes les prestations futures payables devant être constituées au titre du service de l'année. Le coût pour le service courant du régime de la LPRFC est réparti entre les cotisants et le gouvernement : les cotisants cotisent selon des taux pré établis tandis que la cotisation du gouvernement représente la différence entre le coût pour le service courant et les cotisations requises par les cotisants.

Les passifs actuariels et les coûts pour le service courant ont été calculés en utilisant les données individuelles des participants selon les provisions existantes du régime et sous l'hypothèse que la provision de l'intégration du régime avec le RPC serait éliminée. Si la provision de l'intégration du régime avec le RPC était éliminée, il a été présumé que la rente de pension ne sera pas réduite lorsqu'un pensionné atteint l'âge de 65 ans ou devient admissible à une rente d'invalidité en vertu du RPC. De plus, on a éliminé la réduction en raison de l'intégration du régime avec le RPC pour tous les pensionnés qui reçoivent une rente au 1er avril 2012. Cette estimation ne tient pas compte de l'élimination de la réduction qui est survenue avant la date de l'évaluation.

Le coût de l'amendement du régime sous cette méthodologie est déterminé par l'augmentation du coût pour le service courant, c'est-à-dire les cotisations annuelles futures requises pour financer l'accumulation des prestations futures, et l'augmentation des passifs actuariels à la date d'évaluation. L'augmentation des passifs actuariels peut créer un nouveau déficit actuariel qui peut être amorti sur une période n'excédant pas 15 ans.

Résultats de l'évaluation

1) Coût pour le service courant

Si le régime était amendé, le coût pour le service courant du régime augmenterait de 2,0 % de la rémunération admissible, passant de 23,1 % à 25,1 % pour l'année du régime 2013. Le tableau suivant montre le coût pour le service courant pour l'année du régime 2013.

Coût pour le service courant pour l'année du régime 2013		
	en % de la rémunération admissible	en millions de dollars
Régime courant	23,1 %	1 066
Régime amendé	25,1%	1,159
Augmentation	2,0%	93

2) Passif actuariel au 31 mars 2012

Le tableau suivant montre l'augmentation du passif actuariel du régime au 31 mars 2012.

Passif actuariel au 31 mars 2012
(Milliards de dollars)

	Cotisants	Pensionnés et Survivants	Combiné
Régime courant	19,5	38,5	58,0
Régime amendé	21,0	43,6	64,6
Augmentation	1,5	5,1	6,6

L'augmentation du passif actuariel de 6,6 milliards de dollars pourrait être amortie par 15 versements annuels égaux de 656 millions de dollars à compter du 31 mars 2013.

Opinion actuarielle

Cette évaluation actuarielle a été préparée conformément aux normes de pratique actuarielles. La méthodologie, les données et les hypothèses utilisées pour cette estimation de coûts sont décrites dans le rapport actuariel du Régime de retraite des Forces canadiennes - force régulière au 31 mars 2010.

N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez besoin de plus amples renseignements.

Très sincèrement vôtre,

Michel Rapin
Actuaire
Bureau de l'actuaire en chef

c.c.: J-C. Ménard (BAC)

ANNEXE B

EXAMEN PAR MERCER DES ESTIMATIONS DU BSIF

MERCER

CONSULTING. OUTSOURCING. INVESTMENTS.

Examen des estimations des coûts de la suppression de la disposition sur la coordination des prestations de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* prévue dans le projet de loi C-215

Pour le Bureau du directeur parlementaire du budget

Le 17 février 2012

MARSH & McLENNAN COMPANIES

TABLE DES MATIÈRES

1. Mandat 1

2. Informations analysées 2

3. Examen du processus d'estimation des coûts 3

4. Examen des résultats 5

5. Observations et conclusions 6
   - Interprétation du projet de loi C-215 6
   - Hypothèses économiques 6
   - Financement des prestations supplémentaires 7
   - *Loi sur les régimes de retraite particuliers* 7

6. Conclusion 8

1

Mandat

Le Comité des finances de la Chambre des communes a demandé au Bureau du directeur parlementaire du budget (le « DPB ») de lui fournir une estimation indépendante des coûts liés à l'adoption du projet de loi C-215, Loi modifiant la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (la « LPRFC ») et la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (la « LPRGRC »), visant à éliminer la coordination des pensions avec les prestations du Régime de pensions du Canada (le « RPC »), augmentant ainsi le montant de la pension payable après 65 ans.

Le Bureau a retenu les services du cabinet Mercer pour examiner le caractère raisonnable des estimations des coûts des modifications proposées préparées par le Bureau du surintendant des institutions financières (le « BSIF »). Dans le cadre de son mandat, Mercer devait accomplir les tâches suivantes en ce qui concerne les estimations de coûts :

- examiner la méthode utilisée par le BSIF en ce qui concerne les modifications au régime, les données sur la participation et les hypothèses avancées pour réaliser les estimations;
- communiquer sa compréhension de cette méthode et formuler des observations sur sa pertinence;
- examiner le processus utilisé par le BSIF pour valider les estimations de coûts et formuler des observations sur ce processus;
- s'assurer que l'ordre de grandeur des estimations est raisonnable;
- trouver les omissions et les améliorations possibles aux estimations de coûts;
- rédiger un rapport résumant son examen et ses conclusions.

Le présent rapport résume notre examen et nos conclusions en ce qui concerne les estimations de coûts au 31 mars 2012.

Veuillez prendre note que nous n'avons pas tenté de reproduire les résultats d'évaluation des plus récentes évaluations prévues par la loi pour chaque régime. Plus particulièrement, nous n'avons pas vérifié la validité des données sur la participation utilisées pour ces évaluations, ainsi que pour les estimations de coûts. De plus, nous n'exprimons pas d'opinion quant au caractère raisonnable des hypothèses et méthodes utilisées dans le cadre de ces évaluations prévues par la loi. Lorsque les mêmes hypothèses et méthodes sont utilisées pour les estimations de coûts, nous formulons des observations sur leur utilisation aux fins des estimations de coûts, mais non sur leur caractère raisonnable aux fins du financement des régimes.

2

Informations analysées

Notre examen repose sur les estimations de coûts présentées dans les documents suivants (« documents examinés ») :

- une lettre datée du 10 novembre 2011 et signée par M. Michel Rapin, actuaire principal au BSIF, sur les estimations du coût de la suppression de la disposition sur la coordination des prestations de la LPRFC au 31 mars 2012;
- une lettre datée du 20 décembre 2011 et signée par M. Michel Rapin sur les estimations du coût de la suppression de la disposition sur la coordination des prestations de la LPRGRC au 31 mars 2012.

Dans le cadre de notre examen, nous avons consulté les documents suivants :

- le projet de loi C-215;
- les plus récents rapports d'évaluation produits par le BSIF aux termes de la loi au sujet des deux régimes; la date de l'évaluation de la LPRFC étant le 31 mars 2010 et celle de la LPRGRC, le 31 mars 2008 (« rapports d'évaluation prévus par la loi »);
- d'autres ventilations des résultats par catégorie de membres au régime pour les deux régimes (fournies par le BSIF);
- des informations sur le salaire moyen et l'âge des cotisants ainsi que la durée de service moyenne restante prévue (fournies par le BSIF);
- des listes des montants des pensions et des prestations coordonnées versées aux agents retraités ou invalides (non identifiés) aux termes de la LPRGRC (fournies par le BSIF).

Nous avons également eu des entretiens avec des membres du BSIF :

- une réunion avec M. Mario Mercier, actuaire au BSIF, le 31 janvier 2012, pour lui demander des précisions sur le processus de préparation des estimations des coûts des modifications de la LPRGRC envisagées et pour obtenir d'autres renseignements utiles;
- une conversation téléphonique avec M. Michel Rapin, le 1er février 2012, pour lui demander des précisions sur le processus de préparation des estimations des coûts des modifications à la LPRFC envisagées et pour obtenir d'autres renseignements utiles;
- diverses autres conversations téléphoniques ultérieures avec M. Mercier pour obtenir des éclaircissements sur le processus et sur les autres renseignements obtenus.

3

Examen du processus d'estimation des coûts

Notre examen du processus se fonde principalement sur les documents examinés, ainsi que sur les rencontres et conversations avec des actuaires du BSIF. Ces derniers nous ont confirmé que leurs travaux sont régis par l'Institut canadien des actuaires et les lois applicables à chaque régime, soit la LPRGRC et la LPRFC.

Les données réelles sur la participation utilisées par le BSIF sont celles utilisées dans la plus récente évaluation actuarielle de chaque régime et remontent donc au 31 mars 2008 dans le cas de la LPRGRC et au 31 mars 2010 dans celui de la LPRFC. Aux fins des estimations de coûts, elles ont été extrapolées au 31 mars 2012 pour chaque régime suivant un jeu d'hypothèses (concernant les cessations d'emploi, les décès et les départs à la retraite, l'accroissement démographique, les recrues et la croissance des salaires) qui concorde avec les hypothèses formulées dans les rapports d'évaluation prévus par la loi. À notre avis, cette méthode est appropriée pour estimer les coûts.

Le BSIF a préparé, pour chaque régime, deux évaluations au 31 mars 2012 fondées sur les données extrapolées au 31 mars 2012 : une évaluation selon les dispositions actuelles du régime (avec la coordination des prestations avec le RPC) et une évaluation selon les modifications proposées (sans coordination des prestations). Apparemment, les données relatives à la réduction de la pension qui touchait ou toucherait les pensionnés en bonne santé et les pensionnés invalides se trouvent déjà dans les données sur la participation. Par conséquent, pour effectuer les calculs en faisant abstraction de la coordination des prestations, les montants réels de la réduction, ajustés pour tenir compte de l'indexation entre la date du début du service de la pension et le 1er avril 2012, ont été ajoutés aux montants réduits de la pension. En procédant ainsi, on s'est assuré d'évaluer les augmentations appropriées des pensions, étant donné que le degré de coordination des prestations de chaque pensionné est fonction de l'année où il atteint l'âge de 65 ans (le degré de coordination est réduit de 0,7 % à 0,625 % sur cinq ans). En ce qui concerne les cotisants, le tableau des facteurs de coordination a été mis à jour pour indiquer un taux de coordination de 0 %, plutôt que les pourcentages actuels applicables au cours de l'année de la retraite hypothétique.

Les estimations de coûts présentées par le BSIF correspondent à la différence, entre les deux évaluations, des coûts que représentent le passif et le coût du service courant.

Le BSIF a confirmé que les évaluations au 31 mars 2012 reposent sur les méthodes d'évaluation utilisées pour les évaluations prévues par la loi présentées dans les rapports d'évaluation. Pour déterminer les coûts du service courant en pourcentage des gains admissibles, le BSIF a utilisé le salaire total ouvrant droit à pension aux termes de la LPRGRC ou de la LPRFC, selon le cas,

et aux termes de la *Loi sur les régimes de retraite particuliers*, et a inclus une provision pour frais d'administration.

Le BSIF a également expliqué que les estimations de coûts au 31 mars 2012 sont fondées sur les hypothèses formulées dans les rapports d'évaluation prévus par la loi applicables à l'année de régime 2013 et aux suivantes. Étant donné que les modifications aux régimes auraient pour effet d'accroître les prestations de retraite, nous avons demandé si le BSIF avait envisagé de tenir compte de la possibilité que les dates de départ à la retraite soient devancées dans l'avenir. Le BSIF a indiqué qu'il n'avait pas estimé utile de le faire puisque les taux de départ à la retraite à un âge relativement jeune sont déjà importants en raison des dispositions du régime relatives à la retraite anticipée. En l'absence d'informations plus précises sur les tendances en matière de retraite pour ces employés, nous sommes d'accord avec cette position.

Nous avons vérifié auprès du BSIF qu'il n'y a eu aucun changement marqué depuis la dernière évaluation prévue par la loi, comme des modifications aux dispositions de chacun de ces régimes ou des changements notables des données sur la participation (p. ex. en raison d'une réduction des effectifs) ou des salaires (comme des hausses salariales négociées qui différeraient nettement des hausses posées en hypothèse).

Quant à la validation des résultats des estimations de coûts par le BSIF, celui-ci nous a dit avoir utilisé, pour faire les estimations, les mêmes programmes abondamment testés aux fins des évaluations et avoir comparé les résultats avec de précédentes estimations de coûts similaires et observé que les résultats correspondaient bien au pourcentage moyen de réduction des pensions résultant de la disposition sur la coordination des prestations. Le processus semble approprié. En temps normal, on s'attendrait à ce que l'on réalise des tests individuels dans le contexte de la préparation d'estimations de coûts, mais il nous semble que cela n'était pas vraiment nécessaire en l'occurrence vu les tests réalisés précédemment sur ces programmes et lors d'estimations de coûts antérieures similaires.

4

Examen des résultats

Afin de vérifier le caractère raisonnable des résultats en ce qui concerne la hausse du passif et des coûts du service courant, nous avons procédé à une série de validations, dont voici un résumé :

- En nous fondant sur la ventilation détaillée des résultats, nous avons pu confirmer que les modifications aux régimes n'ont aucune incidence sur les prestations liées à des risques pour les pensionnés en bonne santé et les pensionnés invalides, ainsi que pour les veufs ou les veuves et les enfants, ce à quoi nous nous attendions, car les prestations actuelles de ces groupes ne sont pas coordonnées avec celles du RPC.
- En nous fondant sur les informations détaillées relatives aux réductions des pensions en raison de la disposition sur la coordination des prestations pour les pensionnés en bonne santé et les pensionnés invalides prévue à la LPRGRC, nous avons vérifié que la hausse du passif pour ces groupes correspond aux informations sur le degré moyen de coordination des prestations.
- La hausse du passif est moindre à l'égard des cotisants qu'à l'égard des pensionnés, puisque la majoration des prestations des cotisants s'appliquerait à leur 65^{e} anniversaire, soit plus tard que dans le cas des pensionnés, et représenterait donc une plus petite proportion de leur passif total.
- Dans le cas des cotisants, nous avons vérifié que l'augmentation en pourcentage du coût du service courant correspond à celle du passif à leur égard.
- Pour valider la hausse des coûts du passif à l'égard des cotisants de chaque régime, nous avons estimé de façon indépendante l'incidence moyenne en utilisant l'âge moyen des cotisants, leur âge moyen au moment du départ à la retraite (fondé sur la durée de service moyenne restante prévue) et la pension prévue avec et sans coordination des prestations à 65 ans; les résultats de ces calculs sont très proches de la hausse réelle des coûts établie par le BSIF.
- Nous avons vérifié que l'augmentation en pourcentage du passif et du coût du service courant pour les catégories de membres touchées est similaire pour les deux régimes, ce à quoi nous nous attendions puisque les dispositions des deux régimes sont presque identiques.

En nous fondant sur ce qui précède, nous déclarons que les hausses du passif et des coûts du service courant présentées dans les documents examinés sont raisonnables.

5

Observations et conclusions

Interprétation du projet de loi C-215

Le BSIF avait le mandat d'évaluer les coûts du projet de loi C-215, en supposant que l'élimination de la disposition sur la coordination des prestations s'appliquerait au 31 mars 2012 au service des cotisants, des pensionnés en bonne santé et des pensionnés invalides. Le BSIF a posé l'hypothèse que le projet de loi C-215 n'aurait aucun effet rétroactif, c'est-à-dire que les pensions en cours de paiement déjà réduites en raison de la coordination des prestations seraient augmentées le 1er avril 2012 pour annuler l'effet de la coordination, mais sans aucun paiement rétroactif pour compenser les pensions réduites versées pendant la période comprise entre la date de la réduction et le 31 mars 2012.

Vu que le projet de loi C-215 est muet quant au service (p. ex. passé ou futur), à la catégorie de membres (p. ex. cotisants ou pensionnés) ou à la date d'application envisagée pour les modifications, nous recommandons de vérifier que son objet correspond bel et bien aux hypothèses décrites au paragraphe précédent avant d'utiliser les estimations de coûts.

Hypothèses économiques

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les hypothèses économiques sur lesquelles reposent les estimations de coûts sont celles utilisées dans les plus récentes évaluations actuarielles prévues par la loi. Il est acceptable, lors de la préparation d'une estimation de coûts, d'utiliser les mêmes hypothèses que celles ayant servi à la plus récente évaluation actuarielle.

Cependant, la conjoncture économique a changé considérablement depuis le 31 mars 2008 ou le 31 mars 2010, selon le cas. S'il fallait poser de nouvelles hypothèses économiques au 31 mars 2012, elles seraient fort probablement bien différentes. Plus particulièrement, pour tenir compte des attentes à long terme moins élevées, il faudrait probablement fixer les taux d'actualisation à un niveau inférieur aux taux utilisés lors de la plus récente évaluation actuarielle prévue par la loi, de telle sorte que les augmentations du passif et des coûts du service courant seraient sensiblement plus élevées que celles calculées par le BSIF. Étant donné qu'une évaluation est une appréciation de la situation financière fondée sur un ensemble d'hypothèses et que l'utilisation d'autres hypothèses donnerait des résultats différents, nous estimons qu'une analyse de la sensibilité des estimations de coûts aux principales hypothèses économiques fournirait des informations utiles.

De plus, nous ne savons pas exactement quel serait le coût réel des modifications envisagées pour le gouvernement et si la base actuarielle utilisée pour les estimations de coûts convient dans les circonstances.

Financement des prestations supplémentaires

Nous ne savons pas exactement de quelle façon le financement des prestations supplémentaires découlant des modifications serait réparti entre le compte de pension de retraite et la caisse de retraite de chacun des régimes. Pour sa part, le BSIF a postulé que la hausse du passif serait divisée entre le compte de pension de retraite et la caisse de retraite en fonction du service visé par chacun des comptes. Nous ignorons s'il y a eu des précédents en ce sens. Il importe cependant d'assurer la concordance entre les hypothèses utilisées pour établir le passif et le rendement sous-jacent attendu sur les actifs qui garantissent ce passif. Notons que si la hausse du passif est imputée entièrement à la caisse de retraite, l'effet des modifications aux régimes sera différent. Selon les hypothèses utilisées dans les plus récentes évaluations prévues par la loi, l'effet serait moindre puisque le taux d'actualisation utilisé pour évaluer le passif visé par la caisse de retraite est plus élevé.

Loi sur les régimes de retraite particuliers (la « LRRP »)

Nous croyons comprendre que la LRRP vise les prestations relatives aux gains qui excèdent le maximum des gains admissibles aux termes de la LPRGRC et de la LPRFC (les « régimes de base »), selon le cas, conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'élimination de la disposition sur la coordination des prestations a pour conséquence directe une réduction du maximum des gains ouvrant droit à pension prévu dans les régimes de base et, par conséquent, une augmentation des gains visés par la LRRP. Or, le financement des prestations visées par la LRRP coûte plus cher que le financement de prestations similaires aux termes des régimes de base, puisque les fonds proviennent d'un régime compensatoire où le revenu de retraite ne bénéficie pas des mêmes avantages fiscaux.

Le BSIF a précisé que, dans le cas de la LPRFC, les estimations de coûts ne portaient que sur la hausse du passif et des coûts du service courant du régime de base. Par conséquent, les coûts liés à la modification du régime pourraient être sous-estimés. Cela dit, bien qu'il nous soit impossible d'évaluer l'effet de la modification du régime sur la LRRP, étant donné la taille du passif courant associé à la LRRP suivant le rapport d'évaluation prévu par la loi et le niveau élevé des salaires visés par le régime de base (même après l'effet de la modification envisagée), il semble juste de croire qu'un tel effet serait négligeable en ce qui concerne les estimations de coûts.

Quant à la LPRGRC, le BSIF a dit que les estimations de coûts comprennent la hausse du passif et des coûts du service courant pour le régime de base et pour le régime prévu par la LRRP. Cependant, il semble qu'une partie de l'effet sur le passif du régime prévu par la LRRP a été évaluée en utilisant les hypothèses du régime de base. Comme nous l'avons déjà mentionné, les coûts liés à la modification du régime semblent donc légèrement sous-estimés. Ici encore, étant donné la taille du passif courant suivant le rapport d'évaluation prévu par la loi et le niveau élevé des salaires visés par le régime de base (même après l'effet de la modification envisagée), il semble juste de croire qu'un tel effet serait négligeable en ce qui concerne les estimations de coûts.

6

Conclusion

En nous fondant sur notre examen du processus, décrit à la partie 3 du présent rapport, et des résultats des estimations des coûts des modifications à la LPRFC et à la LPRGRC proposées dans le projet de loi C-215, nous déclarons que le processus utilisé par le BSIF est approprié et que les résultats présentés dans les documents examinés sont raisonnables, à la condition l'objet du projet de loi corresponde bien à l'interprétation qu'en a fait le BSIF, comme nous le mentionnons à la page 6 du présent rapport.

On trouvera quelques observations et propositions à la partie 5.

Nous remercions le personnel du BSIF pour sa collaboration lors de l'exécution de notre mandat.

Respectueusement soumis,

Marc Bouchard, FSA, FICA

17 février 2012

Date

Émilie Bouchard, FSA, FICA

17 février 2012

Date

Mercer (Canada) Limited
360, rue Albert, bureau 701
Ottawa (Ontario) K1R 7X7
+1-613-230-9348