

LE NAVIRE AMIRAL DES RÉGIMES DU SECTEUR PUBLIC

Après la restructuration contestée des régimes de retraite du secteur municipal, et avant le débat entourant la restructuration des régimes du secteur universitaire, nous proposons ce mois-ci un aperçu des enjeux associés au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Il s'agit du plus important régime de retraite à prestations déterminées au Québec, qui agit comme « repère » pour les régimes du secteur public, et comme « modèle type » pour des comparaisons établies avec le secteur privé. Il occupe ainsi une place importante dans le modèle québécois de la retraite. Quelles sont les spécificités de ce régime? Quels sont les principaux enjeux associés à ce régime pour les employés et les retraités? Ces questions seront abordées ici.

Bonne lecture.

Actualités

■ Le site internet de l'Observatoire de la retraite est maintenant en ligne. Ce site vise à développer une plateforme de diffusion des connaissances et de l'information sur les régimes de retraite et la sécurité du revenu des personnes vieillissantes. Le site est destiné au grand public, ainsi qu'aux personnes et organisations souhaitant comprendre et participer aux choix collectifs associés à la retraite au Québec¹. ■

■ Selon les données de la Régie des rentes rendues publiques par Radio-Canada, le déficit accumulé des régimes de retraite du secteur municipal s'élèverait à 2,6 milliards \$ pour l'année 2013, et non à 3,9 milliards \$, comme l'affirmait le ministre des Affaires municipales, Pierre Moreau. C'est sur la base de ce chiffre que l'adoption du projet de loi 3 a

1. [www.observatoireretraite.ca]

notamment été justifiée². ■

■ Le 13 janvier 2015, le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement ont annoncé un projet d'entente destinée à habiliter la Caisse à réaliser de grands projets d'infrastructures au Québec. Selon cette entente, la Caisse pourra planifier, financer, mettre en œuvre et exploiter des infrastructures d'envergure présentant un bon rendement commercial. Une nouvelle filière, CDPQ Infra, devra être créée moyennant des amendements législatifs à la Loi sur la Caisse de dépôt et placement³. ■

■ Suite à l'offre patronale de Papiers White Birch concernant les régimes de retraite, le Regroupement des employés retraités de la White Birch Stadacona a contesté devant les tribunaux la légalité du vote tenu en janvier dernier sur le contenu de cette offre. La contestation avait pour objectif de faire invalider les résultats du vote qui a bouclé un processus de consultation sur l'offre patronale, et dont ont été exclus les retraités de la compagnie⁴. ■

Sommaire

Mobilisations	2
Le savant et la politique	
Le RREGOP : une logique financière particulière	2
Les mythes de la retraite	
« Des mesures doivent être prises immédiatement pour assurer la pérennité du RREGOP »	4
Veille internationale	
France, États-Unis, Suisse, Danemark, Japon	4
Ressources documentaires	5

2. [<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2015/02/10/001-quebec-regimes-retraite-deficit-employes-municipaux.shtml>]

3. [<http://www.lacaisse.com/fr/entente/faits-saillants>]

4. [<http://ici.radio-canada.ca/regions/quebec/2015/01/14/002-white-birch-retraites-requetes-syndicat-travailleur.shtml>]

Mobilisations

■ Le Groupe de travail des associations de retraitées (GTAR), qui réunit douze associations représentant ensemble 115 000 retraités du secteur public, se mobilise en vue des négociations avec le gouvernement. Le Groupe dénonce les offres gouvernementales déposées en décembre dernier touchant la retraite, qui appauvriraient les retraités du secteur public, et demande une rencontre avec le Président du Conseil du Trésor⁵. ■

■ La Coalition pour la libre négociation, qui regroupe plus de 65 000 employés du secteur municipal, a annoncé le 28 janvier dernier qu'elle intensifiait sa campagne de contestation juridique de la loi 15. La Coalition compte notamment plaider que cette loi contrevient à la liberté d'association fondamentale des personnes⁶. ■

■ Le 30 mars prochain, l'ÉNAP organise un colloque intitulé « Régimes de retraite : tout n'a pas encore été dit! ». Le colloque vise à faire le point sur plusieurs enjeux associés aux régimes de retraite, enjeux qui sont souvent méconnus ou encore écartés du débat public. Onze conférenciers ayant développé une expertise tant académique que pratique sont au programme⁷. ■

■ En février et mars 2015, l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (AQRP) présentera, en collaboration avec l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC), cinq conférences sur les enjeux reliés à la santé et à la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées. Destinées aux membres de conseils régionaux de l'AQRP, elles ont notamment pour but d'améliorer les connaissances sur les particularités du modèle québécois de régime de retraite, tout en stimulant la mobilisation des retraités. ■

LE SAVANT ET LA POLITIQUE

Le RREGOP : une logique financière particulière⁸

par **Robert Poirier**, doctorant en administration publique, ÉNAP

Le Régime de retraite des employés du gouvernement du Québec et des organismes publics (RREGOP) est le

5. [http://areq.qc.net/no_cache/publications/actualites/actualite/article/1374/]

6. [<http://www.newswire.ca/fr/story/1478719/la-loi-3-sur-les-regimes-de-retraite-la-coalition-syndicale-s-engage-dans-une-cascade-de-contestations-juridiques>]

7. [<http://www.cergo.énap.ca/59/Colloque.énap>]

8. Le texte complet est disponible en ligne au : www.observatoireretraite.ca

régime de retraite à prestations déterminées qui regroupe le plus grand nombre de participants au Québec et, selon ce même critère, l'un des plus importants au Canada. D'autres caractéristiques sont moins connues. D'une part, il y a la mécanique singulière de partage des coûts du régime. D'autre part, le financement de la part employeur du coût de ce régime se fait non par des cotisations dans une caisse fiduciaire de retraite, propriété du régime de retraite, mais par des versements dans un fonds sous autorité gouvernementale, le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).

Le RREGOP, au cœur de l'histoire des régimes de retraite du secteur public au Québec

Le RREGOP a été créé en 1973 pour remplacer deux régimes de retraite mis en place à la fin du 19^e siècle, soit le Régime de retraite des fonctionnaires, instauré en 1876, et le Régime de retraite des enseignants, créé en 1880. Au moment de sa création, le gouvernement visait le regroupement de tous les employés de l'administration publique sous un même régime en fermant les plus anciens⁹. Cet objectif a par la suite été révisé avec, notamment, l'établissement du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) en 2001.

Comme les deux régimes de retraite qui l'ont précédé, le RREGOP est un régime à prestations déterminées. Ce type de régimes peut se décrire comme un mécanisme d'épargne où ce sont les paramètres de prestations qui sont déterminés en premier, suivi de l'estimation des cotisations nécessaires à leur paiement. Les cotisations sont généralement accumulées pour financer le paiement des prestations. L'accumulation de ces cotisations se matérialise sous la forme de placements dans une caisse de retraite, permettant ainsi d'en tirer un rendement financier. Par opposition, si les montants de cotisations des régimes avaient été fixés en tout premier lieu, les régimes auraient été qualifiés de régimes à cotisations déterminées.

Par contre, la création du RREGOP coïncidait avec un changement important dans le partage de la responsabilité du financement des régimes de retraite du secteur public. À ce changement s'ajoute aussi celui de leur comptabilisation dans les états financiers du gouvernement.

Le RREGOP ne prévoit pas les mêmes modalités de partage du financement que celles des plus vieux régimes fermés en 1973. Ces derniers impliquaient un financement dit « à solde du coût », c'est-à-dire que l'employeur gouvernemental prenait en charge la responsabilité complète du financement, pour ensuite la réduire des montants de cotisations reçus

9. Ce commentaire fait abstraction du Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec, créé en 1971.

des employés. Dans les faits, ces montants de cotisation sont habituellement calculés à partir de taux négociés entre l'employeur et les employés, et ne dépendent donc pas directement de l'évaluation de la situation financière des régimes concernés. Pour sa part, un régime à coûts partagés comme celui du RREGOP établit préalablement la répartition de la responsabilité de financement. Les dispositions législatives et réglementaires du RREGOP spécifient ainsi dans quelles proportions le paiement des prestations de retraite sera assumé par l'employeur et par les employés.

La proportion du financement assumée par le gouvernement dans le cadre du RREGOP n'a pas toujours été la même. Ainsi, avant le 1er juillet 1982, cette proportion s'établissait à 7/12 du montant total de prestations à payer. Depuis cette date, la proportion a été fixée à la moitié. Ce qui veut dire par exemple que si la valeur des prestations est augmentée, la moitié du montant de la hausse est assumée par le gouvernement à titre d'employeur, tandis que l'autre moitié relève des employés.

La création du RREGOP a aussi été un point charnière en matière de comptabilisation des régimes de retraite. Ainsi, avant 1973, les deux régimes de retraite existants étaient comptabilisés sans que le gouvernement ne prenne d'engagements financiers pour la partie correspondante à sa contribution d'employeur. De plus, les cotisations des participants étaient déposées dans les coffres du gouvernement : aucune caisse de retraite ne permettait jusqu'alors l'accumulation de l'épargne-retraite. Cela correspondait à un financement appelé par répartition. Avec le RREGOP, est instituée une caisse de retraite permettant aux cotisations des participants du régime d'être déposées à la Caisse de dépôt et placement. Quant au gouvernement, il commença à inscrire à son passif les engagements comptables correspondant à sa contribution comme employeur. Puis, 20 ans plus tard, il créa le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) pour y déposer des sommes devant servir au paiement de ses engagements à l'égard de la retraite de ses employés.

La particularité du partage des coûts au RREGOP

Le fait de définir des proportions quant au partage des responsabilités financières entre l'employeur et les employés permet de caractériser un régime de retraite à coûts partagés, mais ne suffit pas à l'opérationnaliser. Ainsi, il faut aussi considérer les modalités de calcul du partage des coûts. Une première modalité implique d'effectuer le partage au moment du paiement des prestations alors qu'une modalité alternative précise le partage dès le moment de l'opération de financement dans une caisse de retraite, en ajustant les cotisations de l'employeur et celles des employés en

conséquence.

Le RREGOP est probablement le cas le plus représentatif d'un régime de retraite prévoyant le partage des responsabilités entre l'employeur et les employés au moment du paiement des prestations. Qu'arrive-t-il alors au financement anticipé de ces prestations? Puisque seul le paiement des prestations fait l'objet du partage, cela ouvre la porte à des stratégies différentes de financement de l'employeur et des employés. C'est ce qui a d'ailleurs été constaté à l'égard du RREGOP, les employés ayant l'obligation légale de cotiser dans une caisse de retraite alors que l'employeur pouvait déployer une stratégie sans financement entre 1973 et 1993, date de création du FARR.

L'autre modalité de partage des responsabilités financières entre l'employeur et les employés, soit celle appelée par capitalisation, fait dépendre le financement d'une caisse de retraite, comme c'est le cas de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Le financement s'opérationnalise par le partage des montants de cotisations à déposer dans la caisse de retraite. Au moment du paiement des prestations, la somme nécessaire est y prélevée.

Le financement par le FARR : une logique financière particulière

Le FARR n'est pas une caisse de retraite au sens habituel dans le milieu de la retraite. Selon les propres termes du ministère des Finances, il est plutôt qualifié de « [] réserve liquide qui pourra éventuellement être utilisée pour payer les prestations des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic »¹⁰. Cette réserve, qui n'a pas de statut fiduciaire, n'est pas sujette à la même gouvernance qu'une caisse de retraite. Ainsi, ce n'est pas le comité de retraite qui en est responsable, mais le gouvernement du Québec. C'est ce dernier qui décide de la politique de placement et qui se garde le privilège de choisir le moment et le montant des dépôts dans le FARR, en plus de décider de son usage quant aux paiements des prestations.

Dans les faits, la gouvernance du FARR est définie en premier lieu par l'article 8 de la Loi sur l'administration financière¹¹. En plus de permettre sa création, cet article précise que le FARR est une option offerte au ministre des Finances pour déposer les sommes qui serviront à financer par anticipation les montants de prestations que le gouvernement devra éventuellement assumer comme employeur. En décembre 1999, une politique d'accélération de dépôts est venue préciser que le gouvernement se fixait l'objectif d'avoir accumulé, après vingt ans, une valeur au FARR correspondante à 70 % des prestations éventuelles à sa charge.

10. Ministère des Finances. Rapport annuel 1999-2000, pages 25 et 26.

11. L.R.Q., chapitre A-6.001.

La conséquence est importante au regard des risques que doivent supporter les participants au RREGOP. L'intérêt dans un régime à prestations déterminées de prévoir une caisse de retraite est d'offrir aux participants la garantie financière que le paiement des prestations ne dépendra pas de la situation financière conjoncturelle de l'employeur. Sur ce plan, le FARR ne répond que partiellement à l'objectif de capitalisation. Le solde de ce fonds ne représente qu'une proportion des prestations éventuelles à déboursier par le gouvernement, même lorsque la cible de 70 % sera atteinte. De plus, le FARR n'a pas de statut fiduciaire. Les sommes qui y sont accumulés ne sont pas la propriété des participants du RREGOP et le gouvernement peut, en modifiant la loi, changer l'usage initialement dédié à la retraite. ■

Les mythes de la retraite

« Des mesures doivent être prises immédiatement pour assurer la pérennité du RREGOP »

par **Mario Labbé**, conseiller à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Dans son dépôt patronal du 15 décembre dernier, le gouvernement Couillard propose notamment :

- de hausser l'âge de la retraite sans réduction actuarielle de 60 à 62 ans;
- d'augmenter la réduction actuarielle applicable pour une retraite anticipée de 4 %

à 7,2 % par année;

- de calculer le salaire moyen sur 8 ans au lieu de 5 ans;
- d'entreprendre des discussions en 2017 en vue de rendre l'indexation des rentes conditionnelle.

Le gouvernement prétend que ces diverses mesures sont nécessaires « pour assurer la pérennité du RREGOP ».

Or, dans les faits, l'avenir du RREGOP n'est aucunement compromis et aucune mesure drastique et immédiate n'est donc requise dans cette optique.

Tel que le démontre le tableau, la situation du RREGOP ne s'est pas détériorée au cours des dernières années, elle s'est au contraire améliorée. Qui plus est, les très bons rendements encore obtenus en 2014 laissent prévoir que la mise à jour de l'évaluation actuarielle du RREGOP au 31 décembre 2014 indiquera probablement un taux de capitalisation tout près de 100 %.

Par ailleurs, des projections sur les 15 prochaines années réalisées récemment indiquent que les probabilités que le taux de cotisation du RREGOP diminue sont plus grandes que l'inverse. Est-ce à dire que le RREGOP sera éternellement à l'abri de tout soubresaut? Évidemment non. Mais est-il impératif de procéder précipitamment à des réductions majeures de bénéfices « pour en assurer la pérennité »? Absolument pas. ■

Caisse des personnes participant au RREGOP		
	2011	2013
Valeur marchande	41,24 G\$	49,87 G\$ (+ 21 %)
Valeur actuarielle	40,90 G\$	46,53 G\$ (+ 14 %)
Passif	43,55 G\$	48,57 G\$ (+ 12 %)
Déficit	2,65 G\$	2,04 G\$ (- 0,61 G\$)
Taux de capitalisation	93,9 %	95,8 % (+ 1,9)

Veille internationale

1. FRANCE

L'article 10 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a créé un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) destiné aux salariés du secteur privé et au personnel

des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé (article L.4162-1 du Code du travail). N'entrent pas dans le champ de ce dispositif (et donc n'acquiescent pas de droit au titre du C3P) les salariés affiliés à un régime spécial de retraite qui comporte déjà un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité (alinéa 2e du même article)¹². ■

12. [<http://istnf.fr/page-0-978-0.html>]

2. ÉTATS-UNIS

Un récent rapport du US Census Bureau permet de mesurer l'importance des régimes à prestations déterminées pour l'ensemble des États américains. Selon le dernier rapport publié en février 2015, le total des actifs des régimes de retraite s'élevait à 3,3 trillions de dollars en 2013, avec une augmentation de 8,7 % par rapport à l'année précédente¹³. ■

3. SUISSE

Créée en 2003, la Caisse fédérale de pensions PUBLICA est la caisse de pensions de la Confédération, des unités décentralisées autonomes, du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF) et des organisations qui sont proches de la Confédération ou qui accomplissent un mandat public pour le compte de la Confédération, d'un canton ou d'une commune. Elle gère de manière paritaire un actif de 36 milliards de francs suisses pour plus de 100 000 personnes assurées et bénéficiaires de rentes¹⁴. ■

4. DANEMARK

Les employés du secteur public qui sont couverts par une convention collective bénéficiaient en 2011 d'un régime de retraite financé pour les 2/3 par l'employeur pour un coût total variant entre 15 et 18 pour cent du salaire assurable¹⁵. ■

5. JAPON

Les 4,4 millions de participants actifs et retraités du secteur public et de l'enseignement ont un revenu complémentaire de retraite par l'intermédiaire des Mutual Aid Association Pension. Le taux de cotisation était de 17,210 % en 2013 et passera à 18,3 % à partir de 2017. Il est partagé à parts égales entre les employés et les employeurs¹⁶. ■

Ressources documentaires

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Rapport du Vérificateur général du Canada*, printemps 2014, chapitre 1. Les régimes de retraite du secteur public. Disponible à

13. [<http://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2015/econ/g13-aspp-sl.pdf>]

14. [<http://www publica.ch/>]

15. [<http://hr.modst.dk/~media/Publications/2011/Employment%20in%20the%20Danish%20State%20Sector/Employment%20in%20the%20Danish%20State%20Sector%20-%20slutversion.ashx>]

16. [<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw8/dl/11e.pdf>]

l'adresse suivante : [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201405_01_f.pdf]

JEAN-CLAUDE MÉNARD*. *Évaluations actuarielles de capitalisation des régimes de retraite du secteur public*, présentation à l'Institut de la gestion financière du Canada, 25 novembre 2014. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/jcm20141125_slides.pdf]

*Jean-Claude Ménard est actuaire en chef au Bureau du surintendant des institutions financières du Canada.

FERRISSON. *Docu-Web Télé sur le parcours de Pierre-Paul Côté, président de l'AREQ-CSQ*. Disponible à l'adresse suivante : [<http://ferrisson.com/pierre-paul-cote-csq/>]

TREMBLAY, Diane-Gabrielle, sous la dir. de. *Management de la retraite, de l'emploi et des temps sociaux*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2014, 319 p.

KINGS, J., E. TURKISCH et N. MANNING (2007). *Les régimes de retraite du secteur public et le défi du vieillissement de la fonction publique*, documents de travail sur la gouvernance publique, 2007/2, Éditions OCDE. Disponible à l'adresse suivante : [<http://www.oecd.org/fr/gov/38836287.pdf>]

Le Bulletin de la retraite

PRÉSENTÉ PAR L'  OBSERVATOIRE DE LA RETRAITE

L'IRÉC publie chaque mois un bulletin de la retraite afin d'améliorer les connaissances du grand public et de soutenir l'action des organismes qui y interviennent.

NUMÉRO 3 FÉVRIER 2015

Institut de recherche en économie contemporaine
1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4
514 380-891/ www.irec.net

Directeur général: Robert Laplante

Directeur de l'information: André Laplante

Rédacteurs du Bulletin de la retraite: Corinne Béguerie, Frédéric Hanin, François L'Italien

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec