

**Mémoire présenté à la Commission des  
finances publiques sur le projet de loi n° 23,  
*Loi modifiant divers régimes de retraite du  
secteur public.***

**Par l'AREQ (CSQ), Association des  
retraitées et retraités de l'éducation et des  
autres services publics du Québec**

**Octobre 2011**

## **Coordonnées**

AREQ (CSQ), Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec  
320, rue St-Joseph, bureau 100  
Québec QC G1K 9E7  
418 525-0611  
1 800 663-2408  
[www.areq.qc.net](http://www.areq.qc.net)

---

## **Présentation de l'AREQ**

Fondée en 1961, l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec (AREQ) célèbre cette année le 50<sup>e</sup> anniversaire de sa fondation. Elle regroupe près de 55 000 membres, issus des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des services de garde, des communications, des loisirs, de la culture et du milieu communautaire. Leur moyenne d'âge est de 68 ans. Les deux tiers sont des femmes.

L'AREQ est la plus importante association québécoise de personnes retraitées de l'État. Ses membres sont pensionnés du RREGOP, mais aussi du Régime de retraite des enseignants (RRE), du Régime de retraite de certains enseignants (RRCE) et du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF).

L'AREQ est présente partout sur le territoire québécois. Elle s'appuie en outre sur des centaines de bénévoles et sur des comités consultatifs (condition des femmes, condition des hommes, environnement et développement durable, action sociopolitique, retraite, etc.), ce qui en fait une force organisationnelle dynamique.

L'AREQ est affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

---

**Président : Pierre-Paul Côté**

**Responsable politique du dossier de la retraite :**

**Louise Charlebois, 1<sup>re</sup> vice-présidente**

**Recherche, analyse et rédaction : Dominic Provost, conseiller**

**Édition et révision : Martine Faguy, secrétaire**

## INTRODUCTION

L'AREQ remercie les membres de la Commission des finances publiques de solliciter son avis dans le cadre de l'étude du projet de loi 23, qui porte sur les régimes de retraite du secteur public.

Puisqu'il prévoit un nouveau mécanisme d'indexation des rentes, ce projet de loi interpelle des dizaines de milliers de personnes retraitées de l'État, dont un grand nombre sont membres de l'AREQ. Il touche également des dizaines de milliers de futurs retraités. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, certaines de ses dispositions excluent des dizaines de milliers de personnes retraitées d'autres régimes de retraite, dont le RRE, le RRCE et le RRF, ce qui soulève des enjeux d'équité.

Compte tenu des courts délais impartis pour préparer un mémoire, notre intervention portera essentiellement sur les dispositions du projet de loi 23 qui concernent l'indexation des régimes de retraite. Il sera également question de l'utilisation des surplus actuariels dans la caisse des participants.

Pour en savoir plus sur les positions de l'AREQ dans le dossier prioritaire de l'indexation des régimes de retraite, les membres de la Commission des finances publiques et les personnes intéressées par le projet de loi pourront néanmoins consulter les autres mémoires préparés par notre Association dans le cadre des travaux antérieurs de la Commission. Parmi ces travaux, notons le mandat d'initiative sur l'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic (février 2010) et les auditions particulières entourant le dépôt du rapport du Comité de travail sur l'évaluation du coût de l'indexation des régimes de retraite (septembre 2008).

Rappelons enfin que l'AREQ a multiplié les actions, au cours des dernières années, afin que le point de vue des personnes retraitées soit entendu sur cet enjeu prioritaire et que des solutions soient envisagées pour maintenir leur pouvoir d'achat, lequel diminue d'année en année. Ces actions ont culminé en 2009 avec l'organisation devant l'Assemblée nationale d'une importante manifestation à laquelle ont participé plus de 5 000 personnes.

## REMARQUES GÉNÉRALES

Le projet de loi 23 présentement à l'étude, tout comme le projet de loi 124 adopté en décembre 2010, donne suite à l'entente intervenue en juin 2010 entre le Front commun syndical et le gouvernement concernant le renouvellement des conventions collectives. Des volets de l'entente touchaient plus spécifiquement les régimes de retraite.

L'AREQ ne remet pas en question cette entente survenue entre les parties négociantes. Cela dit, puisque des mesures interpellent directement une grande partie de nos membres, nous désirons rappeler certaines positions exprimées dans le passé et proposer certaines améliorations au projet de loi 23.

Nos positions et propositions visent d'une part à assurer le maintien du pouvoir d'achat des personnes retraitées, sans pour autant mettre en péril les régimes de retraite, et d'autre part à assurer une équité entre toutes les personnes retraitées et futures retraitées, quel que soit leur régime de retraite.

Avant d'aller plus loin, rappelons certains faits et événements survenus dans ce dossier au cours des dernières années.

### Le mandat d'initiative de la CFP

En février 2010, la Commission des finances publiques (CFP) a tenu un mandat d'initiative portant sur l'indexation des régimes de retraite. Plusieurs groupes représentant les personnes retraitées de l'État, dont l'AREQ, y ont été entendus<sup>1</sup>. Ces groupes ont mis en lumière la perte constante du pouvoir d'achat de leurs membres et réclamé à l'unisson la création d'une table de travail avec le gouvernement pour discuter de solutions.

À l'issue de ce mandat d'initiative, la Commission a produit un rapport (juin 2010) qui constatait effectivement l'érosion du pouvoir d'achat des personnes retraitées et reconnaissait, entre autres, « la nécessité d'atténuer, sinon d'éliminer, la perte de pouvoir d'achat des retraités découlant de la désindexation des rentes pour les années 1982 à 1999<sup>2</sup> ».

La Commission a par ailleurs recommandé « la création d'un Comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation, distinct des comités de retraite, au sein de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) ».

---

<sup>1</sup> Pour consulter les mémoires, notamment celui présenté par l'AREQ, voir le site de la Commission à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CFP/mandats/Mandat-8995/index.html>

<sup>2</sup> « L'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic – Rapport intérimaire », juin 2010, page 5.

## Le Comité consultatif de la CARRA

Un an après le dépôt du Rapport de la Commission des finances publiques, soit en juin 2011, la présidente du Conseil du trésor et le ministre délégué aux Finances annonçaient la création du Comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation relevant de la CARRA.

L'AREQ a accueilli positivement cette annonce. Depuis de nombreuses années, notre Association réclame sans relâche une tribune pour échanger de manière constructive et ouverte à propos de la perte croissante du pouvoir d'achat que subissent nos membres année après année. La création de ce comité est donc un pas en avant.

Le comité réunit des représentants des associations de retraités, des syndicats et des cadres. Des représentants de la CARRA et du Conseil du trésor y participent également. Le comité a amorcé ses travaux il y a quelques semaines. Son mandat reprend les prémisses du rapport de la Commission des finances publiques. Il prévoit donc qu'il sera appelé à formuler, au cours des prochains mois, des recommandations visant à atténuer, voire à éliminer, la perte de pouvoir d'achat découlant de la désindexation des rentes pour les années de service comprises entre 1982 et 1999.

Dans cette perspective, l'adoption du projet de loi 23 ne vient pas, à nos yeux, clore le dossier de l'indexation de manière définitive. Au contraire, notre Association s'attend à ce que les propositions qui seront formulées par le Comité consultatif entraînent, le cas échéant, l'adoption de mesures législatives nécessaires par l'Assemblée nationale.

## La réserve actuarielle de 20 %

L'entente intervenue entre le Front commun et le gouvernement, à laquelle le projet de loi 23 donne suite, introduit un mécanisme d'indexation des rentes à certaines conditions. Avant de le détailler et de le commenter, l'AREQ tient à saluer le fait que, pour la première fois, une entente entre les parties négociantes fait mention des personnes retraitées et de l'indexation de leurs pensions.

Ainsi, l'indexation des pensions sera accordée de manière *ad hoc*, à chaque année, pour les années de service comprises entre 1982 et 1999 :

- si un surplus excédant 20 % de la valeur actuarielle des prestations acquises à la charge des participants est constaté;
- ET si la partie du surplus qui excède 20 % de la valeur actuarielle des prestations acquises à la charge des participants permet de financer entièrement l'indexation.

Comme nous l'avons indiqué aux membres de la Commission dans le cadre de leur mandat d'initiative tenu en février 2010, la constitution d'une réserve dans la caisse des participantes et participants relève d'une saine prudence. Elle vise à assurer la pérennité du régime en dépit des soubresauts boursiers, voire des chutes brutales. Toutefois, nous considérons que la nécessité d'accumuler des surplus excédant 20 %

de la valeur actuarielle des prestations, avant même d'accorder l'indexation, représente une cible trop élevée.

À titre d'exemple, si on se rapporte aux dernières études actuarielles du RREGOP rendues publiques par la CARRA, l'indexation des pensions aurait été accordée sur la base des résultats au 31 décembre 2005<sup>3</sup>, car à ce moment la réserve représentait 29 % de la valeur actuarielle des prestations acquises à la charge des participants. Toutefois, cela n'aurait pas été le cas au 31 décembre 2008, puisque la réserve avait chuté à 9 %. Cette situation s'explique par les pertes historiques enregistrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) et, conséquemment par la caisse du RREGOP.

<b>Évaluations actuarielles du RREGOP</b>		
	Évaluation au 31 décembre 2005	Évaluation au 31 décembre 2008
Valeur actuarielle des prestations acquises à la charge des participants	28,39 G\$	34,72 G\$
Réserve/Surplus	8,22 G\$	3,06 G\$
Excédent	29 %	9 %
Indexation possible?	Oui	Non

Source : *Évaluation actuarielle du RREGOP au 31 décembre, page 31.*

Certes, ces données tiennent compte des pertes historiques enregistrées en 2008. Elles illustrent néanmoins l'ampleur de la « côte à remonter ». Nous pourrions prendre la pleine mesure de cet effort lors du dépôt des prochaines mises à jour actuarielles. D'ici là, nous craignons que l'atteinte d'une cible de 20 % de surplus repousse indûment le versement de l'indexation ou, à tout le moins, qu'elle limite le nombre d'années où elle pourra être versée.

#### Indexation : la clause échappatoire gouvernementale

Par ailleurs, l'entente de juin 2010 a fait ressortir un élément important qu'il nous faut souligner : le gouvernement n'a pas pris le même engagement que la partie syndicale en ce qui a trait à l'indexation des rentes pour les années de service comprises entre 1982 et 1999.

En effet, l'entente stipule que le gouvernement peut décider – mais il n'en a pas l'obligation – d'indexer la partie de la rente qui est à sa charge. Il ne s'agit pas d'un automatisme. En d'autres termes, le gouvernement a tout le loisir de décider, selon des critères et priorités qui lui sont propres, d'accorder ou non l'indexation, et cela, indépendamment de la conjoncture économique, des rendements de la Caisse de

<sup>3</sup> Notons que de nouveaux paramètres de financement ont été introduits lors du dépôt de l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2008. Comme l'a fait la CARRA, à des fins comparatives, nous présentons les résultats au 31 décembre 2005 comme si les nouveaux paramètres de financement avaient alors été en vigueur.

dépôt et placement et de la santé du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). On pourrait donc parler d'une clause échappatoire pour qualifier la situation.

Par exemple, si l'indice des prix à la consommation (IPC) atteint 2 % l'an prochain, dans la mesure où les conditions d'indexation sont réunies, l'indexation accordée pour les années de service comprises entre 1982 et 1999 sera de 1 % (soit la moitié de l'IPC). Or, si le gouvernement choisit de ne pas indexer sa partie de rente, l'indexation atteindra seulement 0,50 %.

<b>Scénarios d'indexation <i>ad hoc</i></b>		
<b>Situation</b>	<b>Indexation en 2012</b>	
Excédent insuffisant	0 %	
Excédent suffisant	Le gouvernement n'indexe pas	0,5 %
	Le gouvernement indexe	1 %

Le même exercice sera repris l'année suivante. Le gouvernement aura encore une fois, à ce moment, tout le loisir de se prévaloir de sa clause échappatoire. Les pensionnés du RREGOP pourraient donc être privés, d'une année à l'autre, de la moitié de l'indexation prévue<sup>4</sup> à l'entente si le gouvernement choisit de ne pas indexer sa part de rente. Leur pouvoir d'achat s'en trouverait d'autant diminué.

### Exclusion de pensionnés

La clause échappatoire que s'est accordé le gouvernement a un second effet pernicieux : elle prive potentiellement d'une indexation de leur rente des dizaines de milliers d'autres personnes retraitées du Régime de retraite des enseignants (RRE), du Régime de retraite de certains enseignants (RRCE) et du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF). En effet, comme on le sait, les pensionnés du RRE, du RRCE et du RRF n'ont pas de caisse où s'accumulent et fructifient leurs cotisations, car le gouvernement en a ainsi décidé ainsi lors de la création de ces régimes. Durant plusieurs décennies, les cotisations versées par les employés ont été ajoutés au Fonds consolidé du gouvernement, plutôt que dans une caisse séparée.

Comme les pensionnés du RRE, du RRCE et du RRF, n'ont pas de caisse séparée, leur rente n'est pas versée à moitié à partir d'un fonds de cotisants et à moitié par l'employeur (le gouvernement), mais entièrement par l'employeur. Il n'est donc pas possible de leur accorder seulement une partie d'indexation à partir de la caisse des cotisants, comme le prévoit le projet de loi 23 pour les pensionnés du RREGOP.

Or, historiquement, depuis l'adoption de la Loi sur le RREGOP, des dispositions d'équivalence avec le RRE, le RRCE et le RRF ont systématiquement été introduites afin de s'assurer que toutes les personnes retraitées aient droit aux mêmes bénéfices. La présente situation soulève donc des enjeux d'équité.

---

<sup>4</sup> Il ne faut pas confondre la moitié de l'indexation *ad hoc* prévue avec la moitié de l'IPC (selon la formule IPC moins 3 %, minimum 50 %).

Nous souhaitons donc que le gouvernement prenne l'engagement formel, tout comme la partie syndicale l'a fait, d'indexer sa partie de rente lorsque des surplus actuariels suffisants sont constatés. Cet engagement aurait pour double effet d'atténuer la perte de pouvoir d'achat des personnes retraitées et d'assurer une équité entre les régimes.

## À PROPOS DU PROJET DE LOI 23

Notre réflexion sur le projet de loi 23 découle des principes énoncés plus haut. Conséquemment, elle porte essentiellement sur les dispositions qui concernent l'indexation des régimes de retraite, c'est-à-dire l'article 4 et l'article 11.

### Article 4

L'article 4 du projet de loi 23 prévoit l'ajout de deux articles après l'article 77 de la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics*, de manière à accorder l'indexation *ad hoc* pour les années de service comprises entre 1982 et 1999.

Ainsi, d'une part, à l'article 77.0.1, on indique que chaque année, l'indexation sera accordée sous la formule « IPC moins 3 %, minimum 50 % », et ce, pour la partie de rente attribuable au fonds des cotisants, si les surplus actuariels de ce fonds dépassent 20 %.

D'autre part, à l'article 77.0.2, on indique que le gouvernement [...] ***peut décider***, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année au cours de laquelle cette indexation s'applique, ***d'indexer*** sa partie de pension. Il importe de le répéter. Cette indexation n'est pas automatique. Elle est soumise au bon vouloir du gouvernement et de la présidente du Conseil du trésor.

Il y a donc lieu de modifier cet article afin de remplacer les termes « peut décider d'indexer » par « indexe ». Toutefois, nous laissons aux juristes du gouvernement le soin de reformuler cet article et, possiblement, d'autres articles, avec toutes les concordances qui en découlent, dans la mesure où cette reformulation reflète notre proposition.

Une telle modification ferait en sorte de rendre automatique l'indexation de la pension si les surplus suffisants sont constatés. Les personnes retraitées ne seraient donc pas placées à la merci de décisions budgétaires ou politiques à chaque année pour connaître le montant de leur indexation.

En somme :

**L'AREQ réclame un amendement au projet de loi 23 afin de rendre automatique la partie d'indexation de la rente à la charge du gouvernement pour les années de service comprises entre 1982 et 1999, si des surplus actuariels suffisants sont constatés.**

Cela dit, un tel amendement viserait uniquement le RREGOP. Afin d'assurer l'équité avec les autres régimes de retraite, il y a lieu d'introduire d'autres articles au projet de loi 23. Ces modifications toucheraient, entre autres, les lois du RRE (notamment l'article 63), du RRF (notamment l'article 8) et du RRCE. Encore là, nous laissons aux juristes du gouvernement le soin de formuler les articles et d'introduire des éléments de concordance.

Ainsi :

**L'AREQ réclame notamment que des dispositions équivalentes soient ajoutées à :**

- ***la Loi sur les régimes de retraite des enseignants;***
- ***la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires;***
- ***la Loi sur les régimes de retraite de certains enseignants.***

Par ailleurs, à partir du moment où l'article 77 du RREGOP est modifié pour faire en sorte que l'indexation de la partie de pension à la charge du gouvernement soit automatique, l'article 11 du projet de loi 23 devient caduque. Il devrait donc être retiré.

## **CONCLUSION**

En guise de conclusion, nous désirons réaffirmer les deux principes qui ont guidé notre réflexion et les recommandations que nous formulons concernant le projet de loi 23.

D'une part, nous insistons pour que le gouvernement prenne les mêmes engagements que la partie syndicale quant au versement de l'indexation, pour les années de service comprises entre 1982 et 1999, lorsque des surplus actuariels suffisants sont constatés.

D'autre part, nous insistons pour que des dispositions de concordance soient introduites afin d'assurer l'équité entre les pensionnés des différents régimes de retraite.

Enfin, nous tenons à réaffirmer qu'à nos yeux, l'adoption du projet de loi 23 ne vient pas clore le dossier de l'indexation de manière définitive. Au contraire, notre Association s'attend à ce que les propositions qui seront formulées par le Comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation entraînent, le cas échéant, l'adoption des mesures législatives nécessaires par l'Assemblée nationale.



AREQ 29746  
CSQ D12278