

CFP – 039M
C.P. – Rapport
D'Amours



Mémoire du SCFP-Québec

**Présenté à la
Commission des finances
publiques
le mercredi 14 août 2013**

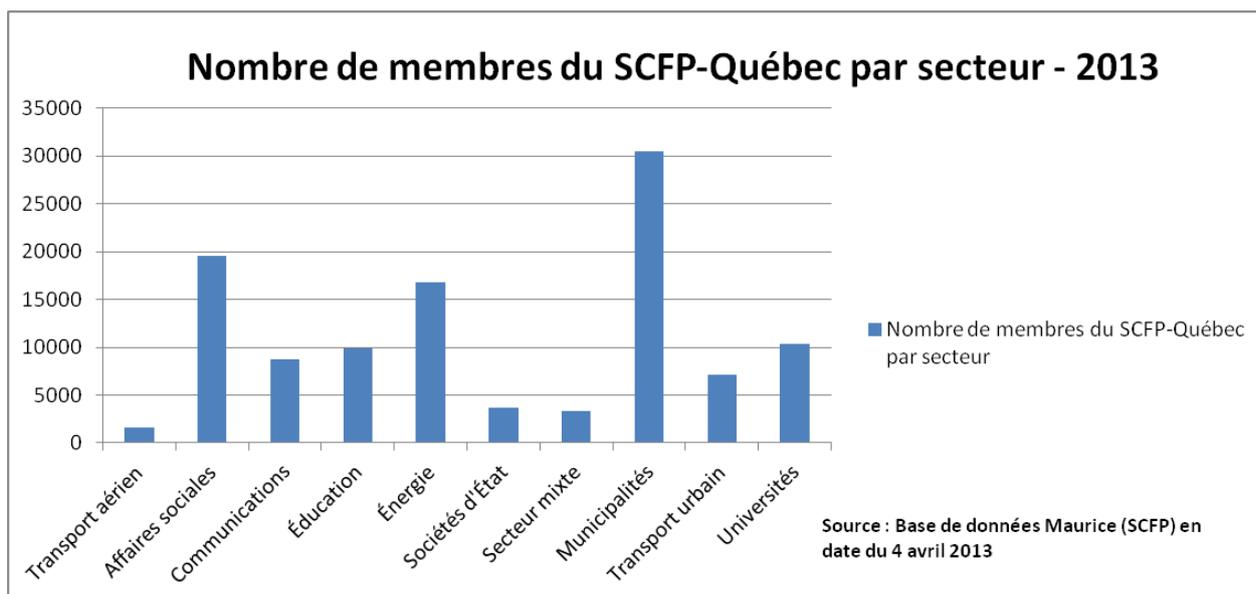
**Lors des
consultations particulières
sur le rapport
« Innover pour pérenniser
le système de retraite »**

AOÛT 2013

Le Syndicat canadien de la fonction publique au Québec (SCFP-Québec) tient à remercier la Commission des finances publiques de lui permettre de s'exprimer sur le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite » (rapport D'Amours). Le SCFP-Québec est très concerné par la question de la sécurité financière à la retraite de ses membres et, par conséquent, par les régimes de retraite en tant que véhicules privilégiés pour atteindre cette sécurité.

Le SCFP-Québec est le plus gros affilié de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) avec plus de 110 000 membres. Le SCFP-Québec est présent partout au Québec et œuvre dans 10 secteurs d'activité, à savoir :

- Affaires sociales
- Éducation
- Municipalités
- Sociétés d'État et organismes publics
- Transport urbain
- Communications
- Énergie
- Secteur mixte
- Transport aérien
- Universités



Ainsi, le SCFP-Québec représente environ 70 % de l'ensemble des employés municipaux au Québec, dans 258 municipalités, dont Laval, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières.

De même, le SCFP-Québec est présent dans la majorité des grandes universités au Québec, dont l'École polytechnique de Montréal, le réseau des constituantes de l'Université du Québec, l'Université Laval, l'Université de Montréal et l'Université de Sherbrooke.

Enfin, le SCFP-Québec détient également des accréditations auprès de plusieurs employeurs du secteur privé sous compétence tant fédérale que provinciale. Soulignons également que le SCFP-Québec représente la très grande majorité des employés d'Hydro-Québec.

Vous trouverez donc dans les prochaines pages les positions du SCFP-Québec en réponse au rapport D'Amours.



Lucie Levasseur

Présidente du SCFP-Québec



Denis Bolduc

Secrétaire général du SCFP-Québec

Les principales positions du SCFP-Québec présentées dans le présent mémoire portant sur le rapport D'Amours sont les suivantes :

1. La cause fondamentale de l'actuelle difficile situation financière des régimes de retraite à prestations déterminées est essentiellement de nature structurelle. Il faut revoir le cadre de provisionnement et y incorporer des mesures de meilleure gestion des risques;
2. La notion de pérennité organisationnelle est fondamentale au provisionnement. Pour les secteurs municipal et universitaire, le provisionnement devrait être effectué selon une méthode de provisionnement en continuité et les déficits amortis sur quinze années. Pour le secteur privé, le provisionnement devrait être effectué selon une méthode de solvabilité dynamique projetée et les déficits amortis sur dix années;
3. Le provisionnement du coût du service courant devrait être axé sur le concept développé à la table de concertation du MAMROT, soit un provisionnement avec fonds de stabilisation et d'indexation (approche PFSI);
4. Les mesures de meilleure gestion des risques devraient être accessibles et transparentes de façon à être bien comprises et bien reçues par les participants;
5. Seules des situations exceptionnelles pourraient conduire à une réduction des droits acquis des participants actifs. Ceux des retraités demeureraient intouchables, sauf peut-être la formule d'indexation des rentes qui pourrait être revue après acceptation par les participants retraités;
6. L'administration des régimes de retraite devrait revenir à un comité paritaire où chacune des parties négociantes serait mieux reconnue sur le plan de sa représentativité;
7. Le calcul de la valeur de la prestation de cessation de participation devrait être revu selon une nouvelle méthodologie également applicable lors de la terminaison d'un régime;
8. Les modifications qui seraient apportées à la Loi RCR ne devraient pas se substituer aux parties négociantes, mais plutôt fournir aux régimes de retraite à prestations déterminées un encadrement plus souple où les parties négociantes sauraient mettre en jeu de nouvelles cartes permettant d'assurer la viabilité et la pérennité de ces régimes;
9. La législation devrait prévoir, à la demande de l'une ou l'autre des parties négociantes, un recours spécial à un comité de conciliation afin de favoriser la conclusion d'une entente.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION : Le SCFP-Québec.....	2
SOMMAIRE : Les principales positions du SCFP-Québec	4
SECTION I : Une dimension unique : notre expérience du terrain.....	7
SECTION II : Nos commentaires sur certains constats.....	9
A - La gestion des risques	9
1. Un rôle trop important	9
2. Un mal chronique essentiellement de nature structurelle	10
B - L'asymétrie des risques	11
1. Une perspective strictement patronale	11
2. L'envers de la médaille.....	11
C - Les promesses négociées.....	12
1. Un exercice de manipulation	12
2. Revoir les conditions de la prise de retraite.....	13
D - Une omission de taille	14
SECTION III : Notre position sur le provisionnement.....	16
A - La pérennité organisationnelle	16
1. Les secteurs municipal et universitaire	16
2. Le secteur privé.....	17
B - Deux méthodes de provisionnement	18
1. Les secteurs municipal et universitaire	19
2. Le secteur privé.....	20
C - Une autre voie : un provisionnement avec fonds de stabilisation et d'indexation (approche PFSI)	21
1. La marge de stabilisation et d'indexation	22
2. L'indexation conditionnelle	23
3. Une induction bénéfique	24
4. Les grandes lignes de l'approche PFSI.....	24
5. Une dimension incontournable : la communication	24
SECTION IV : Notre position sur le respect des droits acquis.....	26
A - Au-delà du service courant.....	26
B - Un contrat en bonne et due forme	26

C - Une réflexion complexe	27
1. La qualité des participants	27
2. La maturité des régimes	27
3. L'équité intergénérationnelle	28
4. La capacité financière	28
5. Des retraites prématurées	28
D - La recommandation du SCFP-Québec	29
1. Des situations au caractère exceptionnel	29
2. Aucune contrainte de design	30
3. Une invitation lancée aux retraités	30
SECTION V : Notre position sur la prestation de cessation de participation.....	32
A - Une prestation inéquitable.....	32
B - Rétablir l'équité	33
C - La valeur de la prestation	34
SECTION VI : Notre position sur divers autres aspects.....	35
A - La provision pour écarts défavorables (PED)	35
1. Le niveau cible à l'égard de la participation future	35
2. Le niveau cible à l'égard de la participation passée	35
B - L'utilisation du surplus.....	35
1. L'utilisation du surplus à l'égard de la participation future.....	35
2. L'utilisation du surplus à l'égard de la participation passée.....	36
C - Le partage du coût du service courant.....	37
D - Le partage d'un déficit relié à la participation future.....	37
E - Une cotisation d'équilibre versée par les participants actifs	38
F - Le comité de retraite : composition et fonctionnement	38
SECTION VII : Notre position en cas d'impasse dans les négociations.....	40
SECTION VIII : En conclusion.....	42
ANNEXE A – Les ententes du SCFP-Québec	44
ANNEXE B – Le règlement MAMROT	46
ANNEXE C – Document de recherche de l'ICA (PED)	51
ANNEXE D – L'approche PFSI.....	68

Le SCFP-Québec se sent fortement interpellé par le rapport D'Amours, compte tenu, d'une part, de notre représentativité dans les différents secteurs d'activité économique québécois, que ce soit public, municipal, universitaire ou privé et, d'autre part, du fait que la très grande proportion des membres que nous y représentons bénéficie de régimes de retraite à prestations déterminées.

Le SCFP-Québec est également très au fait de la situation actuelle des régimes de retraite à prestations déterminées.

Depuis quelques années déjà, le SCFP-Québec travaille spécifiquement à trouver, à promouvoir et à implanter des solutions créatives et novatrices pour soigner le mal chronique affectant ces régimes de retraite, mobilisant les divers échelons de notre organisation et accompagnant nos membres dans leur réflexion.

Le SCFP-Québec est fier que différents groupes qui nous sont affiliés aient récemment, dans le cadre de négociations de gré à gré, conclu avec leurs employeurs des ententes qui reposent sur les solutions préconisées par notre organisation. Ainsi, en date de la rédaction de notre mémoire, quatre régimes de retraite des plus représentatifs des secteurs municipal et universitaire avaient déjà emprunté cette voie en incorporant et finançant une marge de stabilisation et d'indexation pour la participation future :

- les cols bleus de la Ville de Laval (juin 2012);
- les cols bleus de la Ville de Montréal (novembre 2012);
- les employés de soutien de l'Université de Montréal (novembre 2012); et
- les cols blancs de la Ville de Saguenay (mai 2013).

Les principaux paramètres et les principes ayant guidé ces ententes sont présentés en annexe A du présent mémoire. D'autres ententes de même type sont également en voie de réalisation. De même, d'autres types d'ententes ont également permis de venir à la rescousse de régimes existants.

Ces ententes ont permis au SCFP-Québec de prendre le pouls, directement sur le terrain, de la détermination et de l'engagement des membres à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder leurs régimes de retraite à prestations déterminées, et cela, sans attendre que la législation ne vienne imposer des mesures correctrices. C'est cette dimension unique qui confère au SCFP-Québec la légitimité de proposer des solutions pratiques et acceptables par tous, puisque déjà acceptées et reconnues par les divers intervenants, y incluant le

Toutefois, le SCFP-Québec est vivement préoccupé par les recommandations proposées par le rapport D'Amours ainsi que par les répercussions désastreuses que certaines d'entre elles pourraient avoir sur les régimes de retraite à prestations déterminées.

Bien que nous partagions certains des constats et recommandations du rapport, nous sommes en profond désaccord avec d'autres dont la mise en application serait lourde de conséquences.

Dans le présent mémoire, nous commentons d'abord quelques-uns de ces constats sur lesquels s'appuie le comité D'Amours pour formuler ses recommandations. Puis, nous expliquons les positions du SCFP-Québec à l'égard de recommandations du rapport qui sont en lien avec les régimes à prestations déterminées, soit principalement le provisionnement, le respect des droits acquis, la prestation de cessation de participation ainsi que divers autres aspects. Nous présentons également en détail une autre solution sur laquelle le rapport D'Amours est demeuré silencieux, mais qui pourtant est déjà en application et qui a fait ses preuves. Cette solution est simple et efficace et, plus important encore, elle a fait consensus. Enfin, nous proposons un mécanisme de recours spécial à un comité de conciliation en cas d'impasse dans les négociations.

Pour ce qui est des autres aspects du rapport D'Amours que nous n'abordons pas dans le présent mémoire, nous faisons nôtres les commentaires formulés à cet effet par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) dans son propre mémoire.

A – La gestion des risques

1. Un rôle trop important

Le rapport D'Amours présente une analyse sommaire de l'historique passé du provisionnement des régimes de retraite afin d'expliquer leur difficile situation actuelle. Il attribue les déboires des régimes de retraite à prestations déterminées au développement « *d'une véritable culture du rendement¹* » et à l'utilisation « *d'hypothèses de plus en plus risquées (...) ayant mené à une sous-estimation des engagements et des cotisations requises².* »

Le SCFP-Québec ne croit pas que ces aspects aient joué le rôle d'importance que semble lui accorder le rapport D'Amours, mais croit plutôt que la cause fondamentale est essentiellement de nature structurelle.

De l'avis du SCFP-Québec, ce n'est pas « *une véritable culture du rendement* »³ qui soit l'agent responsable. Les placements des caisses de retraite se sont certes ouverts à des marchés autres que ceux des obligations dans les années 80, mais cette transition s'est faite dans le cadre de politiques de placement bien définies et encadrées par la législation ainsi qu'avec l'aide d'experts en gestion de portefeuille. C'était un passage nécessaire qui a été et qui demeure toujours fondamental, une approche sensée, non seulement pour le provisionnement des régimes de retraite, mais également pour le développement économique de notre société québécoise.

Le SCFP-Québec ne croit pas non plus que ce soit un manque de vigilance des actuaires mandatés pour évaluer les engagements des régimes de retraite qui soit l'agent responsable. On trouverait certainement bon nombre de ces derniers prêts à défendre encore aujourd'hui la méthodologie qu'ils ont utilisée dans la construction des hypothèses aux fins des évaluations actuarielles, bien mieux que nous ne saurions le faire nous-mêmes.

Le SCFP-Québec ne partage donc pas l'idée du rapport D'Amours selon laquelle les politiques de placement et les évaluations actuarielles seraient les responsables de la

¹ Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois. **Innover pour pérenniser le système de retraite : un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs.** Québec : Gouvernement du Québec, 2013. p. 55 (Président : Alban D'Amours).

² *Ibid.*, p. 55.

³ *Ibid.*, p. 55.

situation. Nous soupçonnons que l'accent mis sur ces deux aspects vise principalement à mousser l'approche de provisionnement recommandée plus loin dans le rapport. Nous réitérons plutôt l'opinion que le mal qui frappe les régimes de retraite à prestations déterminées est chronique et essentiellement de nature structurelle.

2. Un mal chronique essentiellement de nature structurelle

En effet, les régimes de retraite se sont bâtis progressivement au fil des 40 dernières années, permettant ainsi de procurer des revenus de retraite de plus en plus adéquats tout en constituant un moteur économique de premier plan pour la société. C'était ce que recherchaient les parties négociantes. Au cours de cette période de croissance, les régimes de retraite ont alors, année après année, accumulé un actif aujourd'hui devenu considérable, ainsi que des engagements non moins considérables. Cependant, tout au long de ces années où les régimes de retraite ont grandi, on a omis d'adapter le cadre de leur provisionnement à leur maturité grandissante. Ce cadre est progressivement devenu désuet.

La capacité des caisses de retraite à absorber efficacement les fluctuations sévères de rendement d'actif s'est lentement effritée au fil des années devant le poids toujours plus considérable des régimes.

Ce qui constituait notre fierté est également devenu notre talon d'Achille. Aujourd'hui, un écart de rendement par rapport à celui attendu requiert des cotisations d'équilibre considérablement plus élevées que celles qui étaient requises dans les premières années de la mise en place de ces régimes pour un même écart. Tant que ces fluctuations n'ont pas pris de l'ampleur, le milieu de la retraite n'a senti aucune incitation ni urgence à réagir. Les crises des années 2000, particulièrement celle de l'année 2008, ont rappelé tout le monde à l'ordre. Aussi, on a pris de plus en plus conscience des pressions démographiques et économiques croissantes.

Par ailleurs, la norme de solvabilité a, elle aussi, connu ses défaillances, comme en font foi les différentes mesures d'allègement prises depuis 2005 et reconduites jusqu'en 2015. La baisse continue des taux d'intérêt — lesquels viennent influencer le niveau des engagements d'un régime de retraite, particulièrement en cas de terminaison — a ainsi également été mal gérée, ce qui signifie que la gestion du risque de terminaison nécessite certainement une cure de rajeunissement.

Le temps est donc certainement venu de revoir le cadre de provisionnement de ces régimes et d'y incorporer des mesures de meilleure gestion des risques.

B – L'as

1. Une perspective strictement patronale

Le rapport D'Amours ramène dans la discussion un thème longuement débattu par le passé, soit l'asymétrie des risques et son corollaire, l'appartenance des surplus. Il endosse une perspective exclusivement patronale en affirmant que seul l'employeur assume les risques de déficit dans un régime de retraite : « *Cette faille peut être qualifiée de véritable vice de construction*⁴ », allant même jusqu'à écrire qu'en raison de ce vice, « *les employeurs renoncent à verser des cotisations additionnelles dans les régimes de retraite*⁵. » Le SCFP-Québec demeure fort sceptique à cet égard.

Il faut se rappeler que dans les années où les surplus étaient abondants, les employeurs se sont accordés des congés de cotisation, ce qui a contribué, quelques années plus tard, à fragiliser la santé financière des régimes de retraite. Une partie des cotisations d'équilibre alors requises fut donc la conséquence directe de tels congés. Dans certains cas, les participants ont également utilisé les surplus pour bonifier leurs droits et prestations, ou réduire leurs cotisations, mais il s'agissait d'une réaction visant à éviter que les surplus ne retournent qu'aux seuls employeurs.

2. L'envers de la médaille

Le SCFP-Québec ne veut pas reprendre ici le débat sur l'appartenance des surplus, mais il tient tout de même à rappeler la perspective syndicale, car elle est absente du rapport, lequel retient plutôt une approche unidimensionnelle, carrément idéologique. Il est bien connu que le régime de retraite est un élément parmi d'autres d'une convention collective et que ce que l'employeur est obligé d'y verser comme cotisations est forcément pris en compte par celui-ci dans les autres conditions de travail. Une hausse des cotisations patronales a maintes fois mené dans le passé à des mesures directes de contrepois, telles des réductions dans les autres conditions de travail ou des efforts exigés des participants à l'intérieur même du régime de retraite.

Les participants actifs contribuent donc à la prise de risque, différemment certes, mais aussi tangiblement que l'employeur.

Il suffit de s'asseoir à une table de négociation pour s'en convaincre. Le fait que le rapport D'Amours ait choisi, sans nuance aucune, de ne présenter ici qu'un seul côté de la médaille est pour le moins troublant et même inquiétant de la part d'un comité d'experts.

Nous croyons qu'il est maintenant temps de clore définitivement ce débat. En effet, les ententes satisfaisantes que nous avons conclues avec différents employeurs incluent des dispositions particulières quant à la prise de risque, dispositions qui viennent ainsi clore tout

⁴ *Ibid*, p. 57.

⁵ *Ibid*, p. 57.

futur débat stérile quant à l'appartenance des surplus et à leur utilisation par l'une ou l'autre des parties négociantes. Nous donnons plus de détails sur cet aspect à la section VI de notre mémoire.

C – Les promesses négociées

1. Un exercice de manipulation

Le rapport D'Amours introduit la notion de « *promesses trop coûteuses, par rapport aux cotisations versées*⁶ », notion qu'il identifie comme une faille du système. Il associe particulièrement cette faille aux régimes de retraite des municipalités et des universités. Ce rapprochement — que le SCFP-Québec qualifie d'exercice de manipulation dénué de nuance — vient inutilement exacerber une polémique toujours superficielle et très souvent véhiculée dans les médias. En effet, le rapport D'Amours prend bien soin de mentionner que l'effet d'une « *pleine indexation garantie peut représenter une hausse de 30 % du coût total d'un régime*⁷ », en omettant sciemment de rappeler que dans la très grande majorité des régimes prévoyant une telle indexation garantie, le niveau de l'indexation se situe à près de 50 %, plutôt que 100 %, de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC). Le rapport en rajoute même : « *On pourrait multiplier les exemples de telles promesses coûteuses*⁸ », sans fournir de tels exemples. Pour le SCFP-Québec, cette approche démagogique et le style utilisé jettent de nouveau un sérieux doute sur l'impartialité de ce rapport.

Pourtant, il existe un consensus selon lequel financer des prestations de retraite qui permettent aux personnes que nous représentons d'atteindre un taux de remplacement de revenu à la retraite de l'ordre de 70 % du salaire brut est adéquat et hautement souhaitable, tant du point de vue de la personne que de celui de la société québécoise.

Et c'est précisément ce que fait la grande majorité de ces régimes de retraite, ni plus ni moins. Par conséquent, on ne peut pas et on ne doit pas qualifier ces régimes de généreux : ils sont simplement adéquats. Cela est aussi vrai pour les régimes du secteur privé que pour ceux des secteurs municipal et universitaire. Il faut également garder en tête qu'un tel objectif n'est atteint qu'après de longues années (30–35 années) travaillées auprès d'un même employeur et que tous les participants n'atteignent pas ce niveau souhaité de remplacement de revenu. De plus, le fait de pouvoir bénéficier de revenus adéquats permet aux participants retraités de contribuer activement et positivement à la vie économique de la société québécoise et fait en

⁶ *Ibid*, p. 58.

⁷ *Ibid*, p. 58.

⁸ *Ibid*, p. 58.

sorte de minimiser la possibilité qu'ils ne deviennent, un jour, à la charge de l'État à cause d'un manque de revenus.

Le SCFP-Québec considère donc qu'il est fallacieux d'orienter ainsi le blâme vers le niveau des prestations. À l'exception peut-être de l'âge de la retraite, les prestations qui, à l'époque, étaient adéquates, le sont encore aujourd'hui.

Il ne s'agit donc pas ici de prestations exagérées comme le suggère le rapport D'Amours, mais plutôt de gestion des risques déficiente face aux fluctuations sévères de rendement, et cela dans un contexte de rendement futur attendu moindre que par les années passées et d'un rallongement anticipé de l'espérance de vie.

Ce sont ces pressions qui ont conduit les organisations et les participants actifs à la limite de leur capacité de provisionnement et non le niveau des prestations.

2. Revoir les conditions de la prise de retraite

Bien sûr, certains régimes de retraite municipaux offrent une possibilité de retraite subventionnée à des âges inférieurs à 55 ans. Il est important de se rappeler que ce droit a été mis en place dans un contexte social bien différent de celui d'aujourd'hui, non seulement avec le consentement des employeurs, mais également à leur demande expresse, pour répondre à leur besoin d'alors de gestion des ressources humaines. Ce besoin a été également un facteur déterminant qui a contribué, dans certains cas, à l'ajout de prestations supplémentaires afin d'inciter les participants actifs à effectivement quitter leur emploi. Mais cela serait une grossière erreur que de s'imaginer que, même si la possibilité en existe, tous les participants actifs qui y sont admissibles quittent prématurément à la retraite. D'ailleurs, le contexte ayant été fort différent, une telle possibilité d'âge de retraite hâtif n'existe pas dans le milieu universitaire où l'âge de retraite sans subvention orbite tout près de 60 ans.

Le SCFP-Québec reconnaît cependant que les dispositions favorisant un âge hâtif de retraite pourraient nécessiter une révision dans certains régimes de retraite en fonction de la réalité sociale et démographique d'aujourd'hui. Toutefois, certains types d'emploi ou certains environnements de travail peuvent s'avérer particulièrement exigeants, que ce soit sur les plans psychologique ou physique. Les meilleurs intervenants pour évaluer adéquatement tout réaménagement souhaitable au regard des conditions rattachées à la prise de retraite sont certainement les parties négociantes elles-mêmes, lesquelles doivent conséquemment demeurer les seuls décideurs à cet égard.

Encore une fois, nous désirons souligner que les ententes récemment signées, dans le cadre d'une négociation de gré à gré, ont clairement démontré qu'il était possible de convenir d'un report de l'âge de retraite sans qu'il soit nécessaire de l'imposer par une loi. L'insistance qu'accorde le rapport D'Amours au niveau des prestations nous fait craindre un dérapage. Il ne faudrait surtout pas qu'une réforme de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (Loi RCR) devienne une caution sans fondement de réductions indues de droits et prestations. La cible de l'exercice auquel les parties négociantes sont conviées doit demeurer une meilleure gestion des risques.

Il est essentiel que les modifications qui seraient apportées à la Loi RCR ne se substituent pas aux parties négociantes, mais fournissent plutôt aux régimes de retraite à prestations déterminées un encadrement plus souple où les parties négociantes sauraient mettre en jeu de nouvelles cartes permettant d'assurer la viabilité et la pérennité de ces régimes.

D – Une omission de taille

Le rapport D'Amours fait référence, à juste titre, à certaines formules de partage de coût, résultat « d'une hausse des cotisations salariales à l'égard du service courant ou d'aménagements dans le cadre de la rémunération globale⁹ » des secteurs municipal et universitaire. Cette mention laconique est la seule lointaine allusion aux travaux d'importance menés à la table du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Organisation du territoire (MAMROT) depuis septembre 2011.

C'est à cette table du MAMROT que le gouvernement du Québec, l'Union des municipalités du Québec, les Villes de Montréal et de Québec, différents syndicats dont le SCFP-Québec et la Régie des rentes du Québec (RRQ) ont convenu d'aménagements et d'une plus grande souplesse à la législation actuelle afin de mettre en place des outils pour assurer la viabilité et la pérennité de ces régimes, incluant des marges de stabilisation expressément financées. Les discussions à cet effet se sont échelonnées sur une période d'environ 18 mois et se sont conclues par un large consensus de tous les acteurs, contrairement à l'approche du rapport D'Amours.

⁹ Ibid, p. 58.

Ce projet de règlement à cet effet a été publié dans la Gazette officielle du 15 mai 2013 pour une prise d'effet le 1^{er} janvier 2012. Ce projet de règlement est joint en annexe B du présent mémoire.

Au-delà de cette brève mention, le rapport D'Amours demeure absolument silencieux sur les efforts investis et, surtout, sur les solutions pratiques qui se sont dégagées de ces travaux extraordinaires et qui ont été mises en application. Pourtant, les mesures mises en place à la table du MAMROT n'ont rien de temporaires ou d'irréfléchies. D'ailleurs, le rapport D'Amours aurait dû analyser ces avenues récemment ouvertes puisque celles-ci visent précisément une meilleure gestion des risques en misant sur des négociations de gré à gré entre employeurs et syndicats et selon une approche dont chacune des parties négociantes s'est montrée satisfaite. Nous examinons plus en détail ces avenues à la section suivante de notre mémoire.

A – La pérennité organisationnelle

1. Les secteurs municipal et universitaire

Depuis le 31 décembre 2006, les régimes de retraite des municipalités et des universités sont soustraits de l'application des règles de solvabilité aux fins de leur provisionnement. Le rapport D'Amours propose de mettre fin à ce traitement distinct dont bénéficient ces régimes. Aucune explication n'est donnée pour justifier un tel changement, si ce n'est que, de l'avis du comité D'Amours, tous les régimes sous la surveillance de la RRQ devraient être assujettis à une seule et même règle de provisionnement identique. Il s'agit là d'une justification plutôt mince.

On doit se souvenir des motifs qui ont conduit la législation à ainsi accorder ce traitement distinct à ces régimes. Cette décision n'avait certes pas été prise à la légère. Des années de discussions et de représentations par les diverses parties négociantes à ces régimes, autant les parties patronales que syndicales, avaient permis d'obtenir ce résultat longuement souhaité et justifié. Il avait alors été mis en lumière que la méthode de provisionnement en continuité permettait une meilleure stabilité du provisionnement compatible avec la pérennité de ces organisations, caractère qui les distinguait de façon évidente et marquée des employeurs privés. Si on construisait une échelle de pérennité des employeurs, l'État, les villes, les municipalités et les universités se trouveraient à une extrémité du spectre alors que les employeurs privés se retrouveraient à l'autre extrémité. L'écart serait considérable compte tenu de l'environnement compétitif dans lequel évoluent ces derniers et des risques de fermeture et même de faillite inhérents à leurs opérations. Ce n'est certainement pas le cas du secteur public ou même péripublic.

Quelque six années après l'adoption de cette mesure, ces motifs demeurent toujours valables, sans qu'aucun élément subséquent n'en soit venu invalider le fondement. On ne peut pas ainsi recommander de changer une décision longuement mûrie sans mettre de l'avant une justification tout aussi mûrie. C'est pourtant ce que fait le rapport D'Amours.

Une des caractéristiques de ce traitement distinct reconnu aux secteurs municipal et universitaire est de permettre un amortissement des déficits sur quinze années, soit une période plus longue que celle de cinq années inhérente aux règles actuelles de solvabilité. Nous croyons donc que cette distinction devrait absolument être maintenue, dans le respect du principe de pérennité organisationnelle déjà reconnue aux secteurs municipal et universitaire.

Cet horizon plus long ne doit certes pas être perçu comme une manœuvre visant à retarder le provisionnement des déficits. Il doit plutôt être apprécié sous l'angle d'un calendrier d'amortissement ordonné, compatible non seulement avec la nature d'une organisation, mais également avec des changements démographiques et structurels à venir. Nous faisons référence ici à un rallongement prévisible de la présence au travail des participants actifs dans les prochaines années et à une meilleure gestion des risques favorisant l'utilisation d'une approche de provisionnement avec fonds de stabilisation et d'indexation (approche PFSI) que nous préconisons. Ce fonds viendrait significativement réduire l'ampleur et l'occurrence des déficits futurs, en permettant de s'en prémunir *a priori* plutôt que de réagir *a posteriori*, favorisant, du même coup, une meilleure équité intergénérationnelle et une plus grande stabilité des cotisations.

Nous sommes donc d'avis qu'il faut absolument tenir compte de la pérennité des organisations où sont implantés les régimes de retraite à prestations déterminées, quant au calendrier d'amortissement.

2. Le secteur privé

La recommandation du rapport D'Amours de rallonger la période d'amortissement pour un calendrier de dix années (plutôt que de cinq années) pour les régimes du secteur privé apparaît acceptable pour le SCFP-Québec.

Cette recommandation est conséquente avec le principe de pérennité organisationnelle, laquelle est définitivement moindre dans le secteur privé que dans les secteurs municipal et universitaire.

Une période de transition au cours de laquelle la période d'amortissement serait initialement fixée à quinze années, mais progressivement ramenée à dix années est une mesure certainement plus exceptionnelle qui ne devrait s'appliquer qu'à des employeurs en sérieuses difficultés et non à tous les employeurs.

Il faut certainement souligner que la conséquence immédiate d'un tel rallongement de la période d'amortissement serait que les participants, autant actifs que retraités, deviendraient ainsi exposés à un risque accru étant donné que le rythme des cotisations injectées dans les caisses de retraite serait ainsi ralenti et leur hauteur amoindrie. Toutefois, bien qu'il soit important de financer le plus rapidement possible les déficits constatés, le SCFP-Québec reconnaît qu'un peu plus d'oxygène à cet égard s'avère nécessaire pour les employeurs privés

et que cet apaisement, lorsque combiné avec d'autres mesures, pourrait venir favoriser la mise en œuvre ordonnée d'une meilleure gestion des risques.

B – Deux méthodes de provisionnement

Le rapport D'Amours remet en question les méthodes actuelles de provisionnement en continuité et de solvabilité servant à établir la valeur des engagements d'un régime de retraite à prestations déterminées. Le SCFP-Québec croit également que cet aspect mérite la plus haute attention puisqu'il détermine, d'une part, le niveau des cotisations d'exercice requises pour financer le coût du service courant et, d'autre part, le niveau des cotisations d'équilibre requises pour financer un déficit constaté. Par ailleurs, cet aspect est également en lien direct avec, d'une part, la valeur de transfert attribuée à la prestation de cessation de participation avant la retraite et, d'autre part, la valeur de l'actif et des engagements lors de la terminaison d'un régime, donc de l'attribution de l'actif entre les participants.

Mais le SCFP-Québec n'adopte absolument pas la ligne de pensée du comité D'Amours à cet égard. Ce dernier ne juge pas chacune des méthodes en fonction de ses mérites ou faiblesses respectifs, mais bien plutôt à l'aune du principe dogmatique de « *la réalité financière*¹⁰ » et de la « *vérité des coûts*¹¹ » qu'il entend recommander. Nos discussions avec des actuaires de différentes firmes nous ont amenés à comprendre qu'il s'agit là d'une idéologie qui est très loin de faire l'unanimité parmi la collectivité des actuaires. Ces discussions nous ont également amenés à comprendre que le coût d'un régime à prestations déterminées est en fait insaisissable, variant d'une époque à l'autre en fonction de multiples facteurs tels les rendements, les taux d'intérêt, les classes d'actif disponibles, la mortalité attendue, les prises de retraite, etc. La « *vérité des coûts*¹² » n'existe tout simplement pas. Il s'agit d'un leurre, mais un leurre d'autant plus dangereux qu'il sert de tremplin aux recommandations de provisionnement du rapport D'Amours.

Le SCFP-Québec ne partage pas la recommandation voulant qu'il soit préférable de ne retenir, pour tous les régimes de retraite à prestations déterminées, qu'une seule méthode de provisionnement. Pour le SCFP-Québec, la méthode recommandée par le rapport D'Amours est une méthode de compromis qui produit deux effets totalement inacceptables, soit une hausse considérable et artificielle des coûts pour les régimes des secteurs municipal et universitaire ainsi que l'élimination de tout provisionnement du risque de terminaison pour les régimes du secteur privé.

¹⁰ *Ibid*, p. 148.

¹¹ *Ibid*, p. 109.

¹² *Ibid*, p. 109.

1. Les secteurs municipal et universitaire

La reconnaissance de la pérennité organisationnelle des secteurs municipal et universitaire, telle qu'elle est expliquée précédemment, implique que le concept de la solvabilité, même mitigé, n'y trouve pas application et, conséquemment, l'approche suggérée par le rapport D'Amours devrait être évacuée pour ces secteurs.

D'une part, la méthodologie suggérée par le rapport D'Amours pour déterminer le taux d'intérêt approprié dans l'établissement du coût du service courant et de la valeur des engagements prend en considération les taux du moment (reliés aux obligations des corporations canadiennes) dans le but justement de se rapprocher de ce concept de solvabilité, ce qui n'est pas pertinent pour les régimes de ces secteurs.

D'autre part, ces taux n'ont pas du tout la même stabilité que des taux s'appuyant sur des attentes à long terme des rendements d'une caisse de retraite conséquents avec la politique de placement retenue par le comité de retraite. L'utilisation de tels taux du moment introduirait des variations non souhaitées, à la fois dans les cotisations d'exercice et les cotisations d'équilibre. Aux tables de négociation, les employeurs nous présentent de telles variations dans les cotisations qu'ils ont à verser comme une plaie à laquelle ils voudraient trouver une cure. Ils cherchent certes à réduire le niveau de leurs cotisations, mais ils cherchent aussi à contenir le potentiel de variations de celles-ci. Et si les participants conviennent de partager les coûts, dans quelque proportion que ce soit, eux aussi se verront exposés à ce potentiel indésirable de variations. Ainsi, la méthodologie recommandée par le rapport D'Amours ne vient en rien contribuer à la stabilité recherchée dans les cotisations. Elle vient au contraire en exacerber la variation.

De plus, tel qu'il est démontré dans le rapport, la méthode recommandée entraînera dramatiquement une hausse, autant du coût du service courant que de la valeur des droits acquis, un effet artificiel qui imposerait un fardeau indûment lourd à la cohorte des participants actuels, en contradiction flagrante avec le principe d'équité intergénérationnelle pourtant prôné par le rapport D'Amours.

Ainsi, dans la majorité des cas, cette mesure viendrait doubler ou plus un déficit existant, ce qui viendrait conséquemment — et, compte tenu du principe de pérennité organisationnelle, tout à fait inutilement — doubler ou plus la cotisation d'équilibre autrement requise, en plus de provoquer une hausse du coût du service courant de l'ordre de 15 % à 20 %. L'approche suggérée par le comité D'Amours et qui serait imposée aux secteurs municipal et universitaire irait même à l'encontre des objectifs visés par le rapport et serait contre-productive. En ce sens, nous croyons que cette approche ne devrait pas être retenue puisque ces effets seraient néfastes tant pour les employeurs que pour les participants actifs.

Cette recommandation ressemble plutôt à un artifice utilisé dans le but d'aggraver l'ampleur des déficits, afin de rendre inévitables des réductions de droits et prestations et de forcer un partage de coût. Les ententes que nous avons conclues l'ont clairement démontré, les parties négociantes n'ont pas besoin de ce genre d'intimidation.

C'est pourquoi le SCFP-Québec préconise plutôt une approche utilisant des hypothèses représentant des attentes plus stables de rendement à long terme, en fonction de la politique de placement d'un régime, mais comportant, pour le service courant, une marge explicite de stabilisation et d'indexation. Aucune marge financée ne serait requise pour le service passé, à moins que les parties négociantes n'en conviennent autrement. Les attentes de stabilité recherchée par toutes les parties négociantes seraient ainsi mieux satisfaites et cela, dans le respect de l'équité intergénérationnelle.

2. Le secteur privé

La méthode recommandée par le rapport D'Amours peut sans doute représenter des coûts moindres pour un employeur, mais elle implique un transfert sur les épaules des participants actifs et des participants retraités du risque associé à la terminaison d'un régime. Ce qui, nous le répétons, est totalement inacceptable.

Le SCFP-Québec préconise, pour le secteur privé, une méthode différente de celle proposée pour les secteurs municipal et universitaire, soit une méthode de solvabilité dynamique projetée sur une période de dix années, autant pour le service passé que pour le service courant. Une telle approche, afin de déterminer le financement du risque de terminaison, a déjà été explorée par la RRQ dans le cadre d'un comité technique composé de membres provenant de différents milieux du travail.

Dans le cas du service courant, l'écart entre le coût résultant de cette approche et celui résultant d'une méthode de provisionnement en continuité ne pourrait être moindre qu'un certain niveau de marge de stabilisation et d'indexation lorsque les résultats de ces deux méthodes convergeraient. L'objectif serait différent de celui pour les régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire. Cette fois, il s'agirait de prendre spécifiquement en compte le risque de terminaison, parfois même en situation de faillite alors que l'employeur n'est plus en mesure de respecter ses engagements, et de le financer en cours d'existence.

Par ailleurs, l'utilisation de la méthode de solvabilité dynamique projetée pour déterminer le coût du service courant offrirait l'avantage de ne plus sous-financer les droits et prestations pour le service courant comme cela est le cas présentement, alors que l'utilisation actuelle d'une méthode de provisionnement en continuité entraîne dès l'année suivante un déficit de solvabilité.

C – Une autre voie : un provisionnement avec fonds de stabilisation et d'indexation (approche PFSI)

Le SCFP-Québec propose donc plutôt une approche de provisionnement différente, axée sur la création, pour le service courant seulement, d'un fonds de stabilisation et d'indexation (approche PFSI), lequel serait financé par une marge explicite. Il s'agit d'un concept simple, transparent et accessible à tous, qui s'inscrit dans la foulée des travaux de la table du MAMROT. Cette approche aurait également l'avantage, après quelques adaptations aux principes déjà convenus à cette table, d'en permettre une extension presque immédiate à tous les régimes.

Cette approche prévoirait donc l'ajout, dans le coût du service courant, d'une marge explicite de stabilisation et d'indexation. Cette marge s'appliquerait à tous les régimes, mais dans le cas des régimes du secteur privé, elle serait incluse d'office dans l'écart entre le coût résultant de la méthode de solvabilité dynamique projetée et celui résultant d'une méthode de provisionnement en continuité. Cette marge serait financée par une cotisation établie spécifiquement à cet effet ou, dans certains cas, si telle est la volonté des parties négociantes,

par une réduction de droits et prestations, permettant expressément une meilleure et plus transparente gestion des risques.

Comme cette marge ne s'appliquerait qu'à la participation future à compter de la mise en application de l'approche PFSI, une cloison étanche ainsi qu'une comptabilité distincte et hermétique devraient être instaurées entre la participation passée et la participation future, de façon à éviter que cette marge ne vienne éponger un déficit relié à la participation passée.

1. La marge de stabilisation et d'indexation

Cette marge de stabilisation et d'indexation viserait à mieux absorber le choc des fluctuations sévères des rendements attendus pour une meilleure sécurité des droits et prestations des participants. En agissant a priori plutôt qu'en réagissant a posteriori, cette marge (et par conséquent le fonds de stabilisation et d'indexation) introduirait une plus grande stabilité telle que recherchée par les parties négociantes et répondrait également aux attentes d'une meilleure équité intergénérationnelle, comme elle est souhaitée par les participants actifs.

Le niveau cible de cette marge de stabilisation et d'indexation devrait être tel que la probabilité d'avoir à financer un déficit par des cotisations d'équilibre soit faible, advenant que la réalité s'écarte défavorablement des hypothèses utilisées. Par exemple, la marge pourrait être telle que la probabilité que le régime soit encore pleinement capitalisé dans trois années suivant la date d'une évaluation actuarielle se réalise 8 à 9 fois sur 10. Toutefois, le niveau cible de la marge pourrait certainement dépendre du niveau de risque que les parties négociantes seraient prêtes à accepter. Un tel niveau de marge pourrait être implanté progressivement, si les parties négociantes en conviennent, sur un horizon de quelques années pour atteindre la barre du 20 %, niveau qui pourrait s'avérer une cible réaliste et souhaitable.

Une telle approche, même si elle apparaît d'une grande simplicité dans son résultat, est appuyée par toute la rigueur d'une longue étude actuarielle effectuée par l'Institut canadien des actuaires (ICA) et dont les résultats ont fait l'objet d'un document de recherche publié en janvier 2013¹³. Ce document est reproduit en annexe C du présent mémoire.

Malgré tout le rationnel appuyant la création d'une marge de cette importance, on pourrait s'attendre à éprouver quelque difficulté à en faire accepter le principe par les participants actifs, d'autant plus que celle-ci pourrait être financée, en partie du moins, par une hausse de leurs cotisations ou par une réduction de leurs droits et prestations. Pourtant, la réception est

¹³ « Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées » - Document ICA 213003 - Voir annexe C.

bonne, non seulement parce que ceux-ci comprennent bien ou mieux la signification d'une plus grande équité intergénérationnelle et d'une meilleure pérennité du régime pour les prochaines cohortes de participants actifs, mais également en raison du second rôle dévolu au fonds de stabilisation et d'indexation, soit le provisionnement d'ajustements d'indexation conditionnelle. Ainsi, la possibilité de recevoir ces ajustements à la retraite, même si aucune garantie n'y est rattachée, viendrait contrebalancer l'effet d'iniquité intergénérationnelle d'une accumulation immédiate importante de dollars pour des éventualités peut-être lointaines et, en même temps, viendrait donner le signal que cette accumulation est définitivement productive. La notion d'indexation conditionnelle doit être indissociable de celle de stabilisation.

2. L'indexation conditionnelle

Le fonds de stabilisation et d'indexation serait donc dynamique, c'est-à-dire qu'une très faible portion pourrait en être utilisée périodiquement pour procurer des ajustements annuels, ponctuels et conditionnels d'indexation des rentes servies, relativement à la partie de ces rentes rattachée à la participation pour laquelle les participants auraient financé la marge.

Ces ajustements conditionnels à la santé financière du régime ne concerneraient pas les participants retraités actuels puisqu'ils seraient rattachés à la participation future seulement, sauf si ces derniers n'en conviennent différemment suite à une entente de gré à gré avec leur employeur. L'utilisation du fonds à cet effet serait très faible puisque même si le provisionnement est effectué pour tous les participants actifs, seuls ceux qui prendraient leur retraite après la date de mise en place du fonds recevraient, le cas échéant, ces ajustements sous la forme de nouvelles tranches de rente, et cela, uniquement pour la participation accumulée à compter de cette date. Cette utilisation serait également équitable puisqu'elle permettrait de retenir la juste part du fonds qui serait nécessaire pour les futurs participants retraités. Une décision annuelle expresse à cet effet serait prise par le comité de retraite, conformément à un mécanisme déjà prévu dans le texte du régime et convenu par les parties négociantes, et conditionnellement à ce que le fonds de stabilisation et d'indexation ait atteint un niveau minimal, par exemple 50 % du niveau cible du fonds, et le demeure après utilisation. Une fois que le versement d'une nouvelle tranche de rente aurait débuté, il se poursuivrait pour toute la durée restante de la retraite. Ainsi, dorénavant, les futurs participants retraités contribueraient progressivement à la gestion des risques.

3. Une induction bénéfique

Par ailleurs, la mise en place de la marge de stabilisation et d'indexation, ne serait-ce qu'à l'égard de la seule participation future, pourrait signifier un certain, mais bien réel apaisement progressif pour l'employeur responsable du provisionnement des déficits à l'égard de la participation passée.

En effet, lors d'un provisionnement de cette marge à l'égard de la participation future qui résulterait d'une réduction des droits et prestations, un avantage collatéral appréciable se concrétiserait progressivement pour l'employeur. Non seulement cette marge permettrait-elle de stabiliser la situation financière pour le futur — en favorisant une réduction de la cotisation de l'employeur pour le service courant afin de lui permettre de rediriger celle-ci vers sa cotisation d'équilibre pour la participation passée — mais également la réduction des droits et prestations alors consentie par les participants actifs, bien qu'elle n'affecterait directement que la participation future, produirait, elle, un autre effet, indirect, mais bien tangible, sur la participation passée. Il s'agit d'une induction progressive d'un changement de comportement qui entraînerait un report de la prise de retraite, lequel report viendrait à son tour réduire la valeur des engagements relatifs à la participation passée et, avec effet de levier, viendrait réduire les déficits et les cotisations d'équilibre qui y sont rattachées.

4. Les grandes lignes de l'approche PFSI

Pour une meilleure compréhension, nous reprenons en annexe D du présent mémoire les grandes lignes de l'approche PFSI, laquelle est déjà en application chez certains régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire à l'égard de la participation future.

5– Une dimension incontournable : la communication

Il est essentiel que les mesures qui seraient adoptées pour une meilleure gestion des risques soient non seulement structurées et solides, mais également accessibles et transparentes, de façon à être bien comprises et bien reçues par les participants.

Le provisionnement d'un régime de retraite ne doit pas être qu'un seul exercice théorique et froid mettant en jeu des chiffres, des hypothèses et des méthodologies dont les participants n'ont pas à en comprendre la cohésion et la portée, mais uniquement à en accepter les

résultats quels qu'ils soient. Pour les participants, il s'agit non seulement d'un provisionnement bien concret auquel ils participent, mais également de la sécurité de leurs revenus à la retraite. Ils s'attendent donc à pouvoir comprendre ce qui leur est présenté et à suivre le rationnel du provisionnement avant d'accorder leur confiance à toute nouvelle orientation de provisionnement.

De l'avis du SCFP-Québec, le rapport D'Amours n'a pas adéquatement pris en considération cette dernière dimension incontournable que doit nécessairement inclure une meilleure solution. Bien sûr, il mentionne qu'il faudrait investir des énergies pour bien communiquer aux participants son approche retenue.

Mais le SCFP-Québec a la conviction qu'une approche qui est aussi hermétique et contestable dans sa conception que celle recommandée dans le rapport D'Amours ne peut pas être communiquée et reçue efficacement.

Plutôt que d'opter pour une toute nouvelle idéologie de provisionnement qui est très loin de faire l'unanimité, il faudrait mettre de l'avant une solution pratique qui s'inscrirait dans une continuité de pensée. Une approche prévoyant une marge explicite, tangible plutôt que camouflée, prendrait justement en compte cette dimension.

Notre expérience de terrain vécue au cours des dernières années nous permet d'affirmer que les participants comprennent la notion de marge explicite à laquelle ils contribuent financièrement, de même que celle d'un fonds de stabilisation et d'indexation accumulé par cette marge dont ils peuvent suivre l'évolution au fil des années comme mesure de la santé financière de leur régime.

Tous les groupes de participants actifs à qui une solution incorporant ce type de marge a été proposée ont accepté, dans tous les cas et à une très forte majorité, un remodelage de leur régime de retraite malgré des hausses parfois significatives de cotisation et, selon le cas, des réductions non négligeables de leurs droits et prestations rattachés à leur service courant. Ils étaient alors en mesure non seulement de reconnaître le bien-fondé de ce qui leur était proposé, mais également d'en saisir la structure et les avantages pour une meilleure sécurité de leurs revenus de retraite.

A - Au-delà du service courant

Les initiatives mises de l'avant jusqu'à ce jour afin de favoriser une meilleure gestion des risques ont transité uniquement par le coût du service courant, c.-à-d. celui relatif à la participation future. Aucune modification n'a été apportée d'une quelconque façon aux droits et prestations accumulés pour la participation déjà reconnue. Notre expérience nous a clairement démontré que ces initiatives offraient suffisamment de latitude pour permettre de stabiliser adéquatement la plupart des situations difficiles à la satisfaction des parties négociantes.

Toutefois, en ciblant ainsi la participation future pour soulager une situation exceptionnellement difficile rattachée à la participation passée, il se pourrait qu'un effort trop considérable en ce sens vienne provoquer une iniquité intergénérationnelle intolérable et hypothéquer très lourdement les droits et prestations à l'égard de la participation future.

B - Un contrat en bonne et due forme

Les droits et prestations pour la participation déjà reconnue ont été acquis dans le cadre de négociations de gré à gré et découlent en droit d'un contrat conclu en bonne et due forme entre deux parties négociantes. Par ailleurs, dans le contexte des dispositions actuelles de la Loi RCR, un tel contrat ne peut pas être modifié par l'une des parties négociantes au contrat, même avec le consentement express de l'autre partie. En effet, la Loi RCR accorde une pleine protection aux droits acquis en interdisant de les modifier par le mécanisme de la négociation collective, que ce soit au regard des participants actifs ou des participants retraités. Cette interdiction fait écho à cette conviction profondément ancrée dans la culture québécoise que les droits acquis sont intouchables et qu'ils doivent le demeurer.

Le rapport D'Amours recommande que la Loi RCR soit modifiée de façon à permettre, pendant une période de cinq années, que des négociations entre les parties négociantes puissent conduire à une révision des droits acquis, visant ainsi à abaisser la valeur des engagements d'un régime de retraite et, conséquemment, à réduire le déficit existant.

Il s'agit d'une recommandation à la fois fort délicate et fort complexe à débattre, non seulement du point de vue du droit, mais également du point de vue de l'équité.

Toute tentative d'imposer une réduction des droits acquis s'exposerait certes à de vives, nombreuses et interminables contestations. Cependant, si on exclut l'aspect du droit, une modification de droits acquis peut-elle constituer, dans certaines situations exceptionnelles, une avenue souhaitable pour tous les participants d'un régime de retraite à prestations déterminées?

C - Une réflexion complexe

Afin d'élaborer notre réponse à cette question, nous avons pris en compte diverses considérations :

1. La qualité des participants

Les deux groupes de participants actifs et de participants retraités possèdent certes des droits et prestations à l'égard de leur participation reconnue. Toutefois, la nature de leurs droits et prestations diffère par un aspect essentiel. Pour les participants actifs, il s'agit de droits et prestations en devenir, alors que pour les participants retraités, il s'agit de droits et prestations en cours de versement.

Une réduction apportée à ces droits et prestations n'aurait certainement pas la même incidence chez ces deux groupes de participants. Pour les participants actifs, il s'agirait d'une perte qui, peut-être, ne se matérialiserait que dans quelques années, au moment de la prise de retraite. Pour les participants retraités, il s'agirait d'une perte immédiate, d'une réduction de leurs revenus de retraite. Cela serait fortement plus dommageable pour ces derniers puisqu'un participant retraité n'a évidemment pas la possibilité de repousser sa prise de retraite afin de compenser les effets de la réduction, alors qu'un participant actif aurait, lui, cette possibilité. Cette vulnérabilité des participants retraités est d'autant plus préoccupante que les plus âgés d'entre eux ont généralement des revenus de retraite inadéquats.

Voilà qui milite certainement en faveur d'une très grande protection des droits et prestations des participants retraités, si ce n'est d'une protection absolue.

2. La maturité des régimes

La maturité des régimes de retraite est également préoccupante. Et cet aspect est directement associé au poids de la valeur des engagements envers les retraités par rapport à la valeur des engagements totaux d'un régime de retraite. Ainsi, il n'est pas rare que plus de 50 % de la valeur des engagements se rapporte aux participants retraités. Par conséquent, pour un même résultat visé et convenu de réduction d'un déficit, il faudrait un effort deux fois plus intense de la part du groupe de participants actifs si seul ce groupe contribue au redressement de la situation financière d'un régime plutôt que les deux groupes de participants actifs et de participants retraités.

La maturité d'un régime vient donc ainsi amplifier le phénomène de l'iniquité intergénérationnelle qui fragilise de plus en plus nos régimes à prestations déterminées.

3. L'équité intergénérationnelle

Les plus jeunes participants actifs se sentent particulièrement ciblés et prennent de plus en plus conscience qu'ils pourraient être appelés à fournir un effort plus grand et sur une plus longue période afin de respecter les engagements envers les participants retraités. Même s'ils démontrent une ouverture à fournir un tel effort significatif en réduisant leurs droits et prestations de service courant, en haussant leurs cotisations salariales ou en modifiant certaines de leurs conditions de travail, ils hésiteront certainement à accepter de modifier en plus leurs droits acquis si aucune solution incitant les participants retraités à également fournir un effort en ce sens n'est mise de l'avant.

Par ailleurs, en tenant compte que de tels changements seraient négociés et non imposés, une réduction des droits et prestations déjà accumulés pourrait effectivement permettre, dans certaines situations, de maintenir une meilleure équité intergénérationnelle entre les jeunes participants actifs et les plus âgés d'entre eux quant à l'effort qui serait nécessaire pour financer un déficit.

En effet, en révisant des droits acquis, l'effort requis de la part de chaque participant actif serait généralement en fonction du poids de sa participation. Les jeunes participants ayant accumulé moins d'années de participation que les participants plus âgés seraient ainsi appelés à fournir un effort financier plus équilibré.

4. La capacité financière

Le fait de permettre la renégociation des droits acquis viendrait ouvrir la porte à des demandes qui pourraient s'avérer inconsidérées de la part de certains employeurs, lesquels verraient là une occasion en or d'échapper à leurs obligations de financer les déficits. D'un autre côté, la capacité financière de certains employeurs de s'acquitter de leurs obligations en matière de financement de déficit est parfois mise à très rude épreuve. Une telle avenue pourrait donc offrir des possibilités additionnelles dans la recherche d'une solution négociée de gré à gré entre les parties négociantes dans de telles situations exceptionnelles.

En outre, certains groupes de participants actifs pourraient également trouver un avantage dans le fait de pouvoir revoir des droits acquis. En effet, dans certains régimes de retraite, les participants actifs partagent non seulement le coût du service courant, mais également le provisionnement des déficits, dans une proportion qui peut atteindre 50 %. Le niveau actuel de leurs contributions est tel que le seuil d'intolérance est déjà atteint. Dans ces situations, la possibilité de revoir des droits acquis pourrait ainsi s'avérer une avenue souhaitable.

5. Des retraites prématurées

S'il était permis de revoir les droits acquis des participants actifs, mais non ceux des participants retraités, il est à prévoir que cela inciterait bon nombre de participants actifs à quitter leur emploi avant l'application de cette mesure pour une retraite prématurée, avec ou sans réduction.

Cet exode constituerait une perte subite et significative d'expertise et de mentorat dans nos milieux de travail et pourrait également venir contribuer à accroître un déficit existant. Par ailleurs, introduire des mesures coercitives à cet égard ne ferait qu'aggraver, chez les participants actifs plus âgés, la perception d'une iniquité intergénérationnelle.

D - La recommandation du SCFP-Québec

1. Des situations au caractère exceptionnel

Le SCFP-Québec ne reconnaît absolument pas que la situation financière de tous les régimes de retraite à prestations déterminées requiert que des droits acquis aient besoin d'être renégociés, d'autant plus que l'allongement des périodes d'amortissement auquel nous donnons notre accord pour le secteur privé constituerait un allègement immédiat, significatif et assumé par les participants compte tenu du risque accru.

Seules des situations au caractère exceptionnel pourraient commander un tel remède et uniquement dans la mesure où il serait clairement démontré que des seules modifications aux droits et prestations du service courant jumelées à des hausses de cotisation ne permettraient pas d'atteindre raisonnablement les objectifs convenus entre les parties négociantes.

À titre d'exemple, une situation où les cotisations des participants actifs atteignent déjà un seuil critique et où ceux-ci partagent 50 % des coûts, incluant les déficits, serait véritablement assimilable à une situation au caractère exceptionnel. Une situation où les opérations de l'employeur sont en sérieuses difficultés en serait un autre exemple. Si une situation est identifiée comme telle par les parties négociantes, alors des droits acquis des participants actifs devraient pouvoir être modifiés, dans le cadre d'une négociation de gré à gré, de façon temporaire, ou permanente. L'ouverture d'une fenêtre définie à cet effet de cinq années serait raisonnable.

Par ailleurs, le SCFP-Québec estime que le rétablissement automatique des droits acquis en cas de terminaison d'un régime dans les dix années suivant leur réduction négociée, comme recommandé par le rapport D'Amours, constitue une disposition essentielle afin d'éviter qu'un employeur ne profite d'un déficit moindre pour effectivement terminer un régime ainsi restructuré.

2. Aucune contrainte de design

Il faut laisser un maximum de souplesse au processus de négociation de gré à gré de façon à permettre aux parties négociantes d'atteindre une solution satisfaisante qui tienne compte à la fois des particularités d'un régime et des préférences des parties négociantes. En ce sens, nous sommes d'avis que, dans le cas des participants actifs, aucune restriction ne devrait être imposée quant aux aspects du design d'un régime de retraite pouvant faire l'objet d'un remodelage au cours de cette fenêtre.

Une telle contrainte pourrait nuire à une révision structurée des droits et prestations. Par exemple, une interdiction de modifier le crédit de rente viagère pourrait s'avérer fort inopportune et amener un déséquilibre dans le niveau des revenus à la retraite lorsqu'un simple ajustement à ce crédit de rente s'imposerait comme la solution appropriée et satisfaisante pour les parties négociantes.

3. Une invitation lancée aux retraités

Le SCFP-Québec croit toutefois que les participants retraités pourraient, si l'effort requis de la part des participants actifs s'avère trop considérable, être invités à collaborer à l'effort de provisionnement d'un déficit, mais uniquement en suspendant temporairement ou en diminuant l'application de la formule d'indexation des rentes servies.

En effet, limiter la révision des rentes versées au seul aspect de l'indexation, tel qu'il est suggéré dans le rapport D'Amours, nous apparaît la seule voie possible, même si cela ne permet aucun autre moyen d'action lorsque les rentes versées ne sont pas indexées. Si tel était le cas, il y a fort à parier que le niveau des revenus de retraite serait déjà insuffisant.

Par ailleurs, toute mesure qui imposerait aux participants retraités une réduction de leurs droits d'indexation, sans avoir obtenu au préalable leur accord, serait inacceptable.

Il faudrait donc emprunter une voie en apparence plus longue, mais dont les résultats seraient plus solides, soit celle de tenter de convaincre les participants retraités de la nécessité de leur effort. La recommandation du rapport D'Amours d'accorder un droit de veto à 30 % ou plus des participants retraités, de manière similaire à une disposition déjà prévue à la Loi RCR, leur accorde une protection satisfaisante. Des considérations telle une plus grande représentativité au sein du comité de retraite ou une réduction temporaire ou partielle, ou une priorité de rétablissement, des droits d'indexation pourraient faire partie des discussions.

Le SCFP-Québec croit le moment effectivement opportun de se questionner sur la prestation à laquelle un participant devient admissible lors de sa cessation de participation avant la retraite. D'ailleurs, le rapport D'Amours inclut plusieurs recommandations à cet égard, soit l'abandon de la prestation additionnelle prévue par la Loi RCR (c.-à-d. l'indexation minimale devant être incluse dans la prestation de cessation de participation), l'élimination de la règle du 50 % pour la participation passée et une révision de la méthodologie de calcul de la valeur de cette prestation.

A - Une prestation inéquitable

Une réflexion honnête et complète sur cet aspect doit nécessairement tenir compte de l'équité intergénérationnelle. Et s'il est un aspect où cette équité est malmenée, c'est bien celui-là étant donné que cette prestation s'adresse principalement aux plus jeunes participants, lesquels quittent souvent l'emploi avant d'être admissibles à la retraite, et que le calcul du montant de leur prestation de cessation de participation est généralement désavantageux, sinon injuste à leur égard.

En effet, dans la majorité des régimes de retraite, cette prestation revêt la forme d'une rente viagère différée payable à compter de l'âge normal de la retraite, soit 65 ans. Et cela, peu importe les caractéristiques de la prestation de retraite prévue par le régime, tels un âge plus hâtif (60 ans, par exemple) ou l'existence d'une prestation de raccordement payable de la retraite jusqu'à 65 ans. De plus, dans les régimes à salaire final, la prestation est établie non pas en fonction des salaires projetés à la date présumée de retraite — comme pour le provisionnement en continuité — mais bien en fonction de ceux à la date de la cessation de participation, sans aucune projection.

Cette forme de prestation implique que le participant se voit ainsi privé d'une portion importante de sa prestation de retraite rattachée à sa participation complétée à la date de cessation de participation. Par exemple, un participant qui compterait 30 années de participation dans deux régimes de retraite identiques, à raison de quinze années dans chacun d'eux, recevrait une rente significativement moindre que celle d'un participant qui aurait complété la totalité de ses 30 années dans l'un ou l'autre de ces régimes, tout autre aspect étant égal.

B - Rétablir l'équité

Le rationnel sous-jacent à ce design habituellement retenu est qu'une rente de retraite représente un avantage découlant de longs et loyaux services auprès d'un même employeur. Toutefois, compte tenu de la mobilité grandissante de la main-d'œuvre principalement dans le secteur privé et d'une meilleure équité intergénérationnelle recherchée, nous croyons qu'il serait temps de revoir ce design sous l'angle d'une meilleure sécurité financière à la retraite. D'ailleurs, la rente de la RRQ permet d'éviter cette lacune majeure et cela en constitue un de ses grands attraits.

Le SCFP-Québec considère donc que, dans le cadre d'une révision de la Loi RCR, il serait approprié de corriger cette lacune dans nos régimes de retraite à prestations déterminées et de faire en sorte que la prestation de cessation de participation avant la retraite à l'égard de la participation future possède les mêmes caractéristiques que la prestation de retraite, incluant l'âge de retraite sans réduction, la rente de raccordement et la projection de salaire. La prestation de cessation de participation à l'égard de la participation passée demeurerait inchangée.

Cette correction viendrait hausser le montant de la prestation et, conséquemment, rendrait possible, pour la participation future seulement, l'abandon de la prestation additionnelle et de la règle du 50 % actuellement prévues par la Loi RCR sans causer de préjudice à ceux qui quittent l'emploi.

Le remodelage de cette prestation permettrait, par ailleurs, d'éviter des drames humains où, selon les règles de solvabilité actuellement applicables lors de la terminaison d'un régime prévoyant une prestation de cessation de participation ne possédant pas les caractéristiques de la prestation de retraite, un participant âgé de 55 ans moins un jour se voit attribuer une valeur d'environ la moitié moindre qu'un autre participant qui lui est âgé de 55 ans et un jour, et cela en dépit de ses nombreuses années de participation.

C - La valeur de la prestation

Le rapport D'Amours recommande une nouvelle formule de calcul de la valeur de transfert. Nous partageons le constat qu'il est plus que grand temps de revoir cette formule de calcul étant donné que la formule existante produit une valeur de transfert disproportionnée et impose au régime de retraite un coût additionnel.

Mais nous croyons qu'il serait également temps d'établir un lien plus étroit entre la valeur qui résulterait d'une nouvelle formule de calcul et le provisionnement même de cette prestation dans le régime.

C'est pourquoi il nous apparaîtrait équitable que cette valeur soit calculée selon une méthodologie utilisant, pour la période pré-retraite, un taux d'intérêt calculé selon une approche d'investissement en actions et en obligations et, pour la période post-retraite, un taux d'intérêt basé sur un indice approprié d'obligations. Ce nouveau calcul de la valeur de la prestation de cessation de participation serait applicable autant à la participation passée qu'à la participation future et autant aux régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire qu'à ceux du secteur privé. Ainsi, ce calcul produirait une valeur plus conséquente avec son provisionnement, sans créer de débalancement de cette valeur, quel que soit le niveau des taux d'obligations prévalant au moment de la cessation de participation.

Si le participant choisit de retirer la valeur de la prestation hors du régime, la marge de stabilisation et d'indexation, de même que la marge supplémentaire de terminaison pour les régimes du secteur privé, serait incluse dans cette valeur. L'acquittement serait libératoire pour le régime. Si, au contraire, le participant choisit de laisser ses droits dans le régime, la marge de stabilisation et d'indexation lui serait alors reconnue et servirait à lui procurer à sa retraite, le cas échéant, une indexation conditionnelle. Le fait que le design de la prestation serait revu pour lui procurer une prestation plus équitable et que le participant aurait toujours l'option de laisser ses droits dans le régime en vue d'une rente différée autoriserait, selon nous, le changement proposé à l'avantage du participant. Ce changement aurait, par ailleurs, l'avantage de s'avérer à la fois simple et cohérent.

Par ailleurs, lors de la terminaison d'un régime de retraite, la valeur des engagements des participants serait calculée selon la même méthodologie. Si cette valeur est supérieure à l'actif total, l'écart constituerait alors une dette de l'employeur. Dans le cas contraire, il s'agirait d'un excédent qui appartiendrait aux participants actifs et aux participants retraités.

A – La provision pour écarts défavorables (PED)

1. Le niveau cible à l'égard de la participation future

Le fonds de stabilisation et d'indexation de l'approche PFSI, financé par le biais de la marge de stabilisation et d'indexation pour la participation à compter de la date d'entrée en vigueur de la marge, serait tout indiqué pour remplacer définitivement la provision pour écarts défavorables (PED) actuellement prévue par la Loi RCR, laquelle ne fait l'objet d'aucun provisionnement spécifique.

De plus, compte tenu du besoin de maintenir une faible probabilité d'avoir à verser des cotisations d'équilibre — autant pour l'employeur que pour les participants actifs — et, par ailleurs, de maximiser la probabilité de verser des ajustements d'indexation conditionnelle, nous sommes d'avis que le niveau cible de ce fonds devrait progressivement, sur quelques années, être porté à environ 20 % de la valeur des engagements pour la participation future.

2. Le niveau cible à l'égard de la participation passée

Bien qu'aucune marge de stabilisation et d'indexation ne serait obligatoirement financée par le biais d'une cotisation spécifique, nous croyons qu'une PED, financée à même les gains actuariels futurs reliés à la participation passée, devrait être constituée à hauteur d'environ 20 % de la valeur des engagements pour la participation passée.

B – L'utilisation du surplus

1. L'utilisation du surplus à l'égard de la participation future

Le surplus est défini comme l'excédent de la valeur de l'actif diminué, le cas échéant, de la marge de stabilisation et d'indexation sur la valeur des engagements.

Les surplus à l'égard de la participation future devraient demeurer dans la caisse du régime de retraite et venir renforcer la viabilité et la pérennité du régime.

Cette prudence servirait autant les intérêts des participants actifs et des participants retraités que ceux des employeurs. Faire abstraction des leçons durement apprises ces dernières années en abaissant indûment le fonds de stabilisation et d'indexation constituerait, à notre avis, un grave manque de jugement. Par ailleurs, si le fonds atteignait un niveau suffisamment élevé, les parties négociantes pourraient alors s'entendre quant à l'utilisation du surplus excédentaire. Il faudrait également prévoir que le fonds de stabilisation et d'indexation ne puisse en aucune façon être utilisé pour éponger un déficit à l'égard de la participation antérieure à la mise en place de la marge.

Enfin, advenant l'éventualité où des cotisations d'équilibre ont été versées par l'employeur ou les participants actifs, ou que des droits et prestations aient été réduits, il pourrait y avoir récupération pourvu que le surplus correspondant soit supérieur au niveau cible du fonds pour la participation future et le demeure après récupération. Cette récupération serait alors effectuée concurremment, dans la proportion de l'effort respectif de chacune des parties négociantes.

2. L'utilisation du surplus à l'égard de la participation passée

Une PED distincte serait identifiée pour la participation passée. Toutes les cotisations d'équilibre que l'employeur aurait à verser à compter de la date d'application des nouvelles mesures négociées de meilleure gestion des risques pour la participation antérieure à cette date d'application pourraient être récupérées par l'employeur, pourvu que le surplus correspondant soit supérieur au niveau cible de la PED pour la participation antérieure et le demeure après récupération. Par contre, si des droits et prestations étaient réduits dans le cadre d'une négociation de gré à gré, à titre d'effort consenti par les participants actifs pour réduire un déficit existant, tout surplus excédentaire servirait également au rétablissement de ces droits et prestations, selon les dispositions de l'entente établie par négociation de gré à gré.

La récupération des cotisations d'équilibre versées par l'employeur et le rétablissement des droits et prestations des participants actifs seraient alors effectués concurremment, dans la proportion de l'effort respectif de chacune des parties négociantes.

Si les participants retraités consentaient également à une modification à la formule d'indexation de leurs rentes servies, le rétablissement de cette formule devrait toutefois être effectué de façon prioritaire dès que le fonds excéderait environ 50 % de son niveau cible.

Les ententes existantes, s'il en est, seraient maintenues à moins que les parties négociantes ne choisissent, d'un commun accord, de les modifier.

Tout autre surplus excédentaire demeurerait dans la caisse du régime de retraite et viendrait renforcer la viabilité et la pérennité du régime. Par ailleurs, si le fonds atteignait un niveau suffisamment élevé, les parties négociantes pourraient alors s'entendre quant à l'utilisation du surplus excédentaire.

C – Le partage du coût du service courant

Au cours des dernières années, les participants actifs ont accepté, dans le cadre de négociations de gré à gré, de hausser leurs cotisations de façon significative. Ce résultat a été atteint sans la nécessité que la législation impose un quelconque objectif explicite de partage du coût du service courant.

Le SCFP-Québec ne voit donc pas pourquoi il devrait en être autrement dans les prochaines années et s'oppose donc à toute recommandation proposant de fixer un partage de coût entre l'employeur et les participants actifs dans quelque proportion que ce soit à l'égard du service courant.

La Loi RCR doit demeurer une loi-cadre et non pas servir d'instrument aux employeurs pour imposer un résultat qu'ils ont la possibilité et la capacité de négocier de gré à gré. D'ailleurs, le cheminement du provisionnement de chaque régime est un parcours qui lui est propre et la proportion respective des cotisations des parties négociantes ne constitue pas une mesure fiable du niveau de partage entre l'employeur et les participants actifs, ces derniers ayant pu, à cette fin, convenir de différents arrangements sur d'autres aspects de leurs conditions de travail. Fixer un partage de coût serait alors préjudiciable.

D – Le partage d'un déficit relié à la participation future

Par ailleurs, le rapport D'Amours suggère que le coût des déficits pour la participation future puisse être partagé entre les participants actifs et les participants retraités.

La constitution d'un fonds de stabilisation et d'indexation par le biais d'une marge explicite de stabilisation incluse dans le coût du service courant — marge à laquelle les futurs participants retraités contribuent alors qu'ils sont des participants actifs — vient, selon nous, disposer de cet aspect.

Aucun autre effort financier de la part des participants retraités ne serait nécessaire, si ce n'est que les ajustements d'indexation conditionnelle auxquels ils auraient droit ne seraient pas versés durant la période où le fonds se situerait en deçà d'environ 50 % de son niveau cible. Le provisionnement d'un fonds de stabilisation et d'indexation offrirait ainsi aux employeurs une plus grande stabilité de leurs coûts et répartirait le risque entre les employeurs, les participants actifs et les participants retraités.

E – Une cotisation d'équilibre versée par les participants actifs

Il serait raisonnable que la Loi RCR soit modifiée de façon à permettre aux participants actifs de verser expressément une cotisation à l'égard d'un déficit existant.

Cet amendement viendrait ainsi normaliser certaines situations où le provisionnement d'un déficit par les participants actifs était indirectement obtenu en haussant plutôt leur cotisation à l'égard du service courant, ce qui venait réduire d'autant la cotisation d'exercice de l'employeur et ainsi lui permettait de rediriger cette réduction de cotisation d'exercice vers sa cotisation d'équilibre.

F – Le comité de retraite : composition et fonctionnement

Une meilleure gestion des risques entraînera nécessairement des modifications à la fois au provisionnement des régimes de retraite à prestations déterminées et à la prise des risques. La mise en place d'un fonds de stabilisation et d'indexation pour la participation future requerra un effort significatif de la part des participants actifs, d'une part, durant leur période de travail par le biais de cotisations plus élevées ou d'une réduction de droits et prestations et, d'autre part, durant leur retraite par le biais de l'indexation conditionnelle.

Le SCFP-Québec est donc d'avis que les règles de composition et de fonctionnement du comité de retraite devraient être revues pour refléter cette nouvelle dynamique. Il serait certainement grand temps que l'administration des régimes de retraite revienne à un comité de retraite où chacune des parties négociantes serait mieux reconnue sur le plan de sa représentativité, soit un véritable comité paritaire.

Cette parité entre les participants et l'employeur devrait devenir la norme dans la composition d'un comité de retraite, et cette norme devrait faire partie des exigences de la Loi RCR quant à l'administration des régimes de retraite. Les participants retraités devraient également y trouver une place satisfaisante, particulièrement dans la mesure où ils participent aux risques par le biais d'une indexation conditionnelle qu'ils auraient acceptée dans le cadre de négociation de gré à gré avec l'employeur. Toutefois, le nombre de représentants des participants actifs devrait demeurer plus élevé que celui des participants retraités, ne serait-ce que pour refléter leur plus grande participation au provisionnement d'un régime.

Une meilleure gestion des risques passe nécessairement par l'établissement d'une politique de financement de même que d'un programme de communication portant autant sur la nature et le niveau des risques assumés par les parties négociantes que sur la manière dont ces risques sont assumés. Les participants actifs et les participants retraités doivent pouvoir saisir la mécanique de la marge incluse dans le coût du service courant, de l'accumulation et de l'utilisation du fonds de stabilisation et d'indexation et des ajustements d'indexation conditionnelle.

Même si la communication est du domaine du comité de retraite, l'établissement de la politique de financement devrait impérativement revenir aux parties négociantes et non à l'employeur, tel que le suggère le rapport D'Amours.

De plus, une analyse stochastique, telle qu'elle est préconisée par le rapport D'Amours pour chacun des régimes de retraite, n'aurait qu'une très faible valeur ajoutée dans l'approche PFSI suggérée par le SCFP-Québec. D'une part, ce genre d'analyse est complexe, hermétique et dispendieux. D'autre part, dans l'approche PFSI, le pourcentage retenu des marges et le niveau de risque inhérent s'appuieraient déjà *a priori* sur une telle analyse effectuée par l'ICA, dont les quelques paramètres utiles seraient d'application universelle sans qu'il soit nécessaire de reconduire régulièrement une telle étude pour chacun des régimes de retraite, même à intervalles espacés. Une mise à jour de l'étude de l'ICA serait amplement suffisante.

Advenant une impasse dans les négociations quant à des modifications à apporter au régime de retraite — modifications affectant autant la participation future, le cas échéant, que la participation passée —, l'une ou l'autre des parties négociantes aurait la possibilité de faire une demande en vertu de l'article 54 du Code du travail du Québec afin que la ministre du Travail désigne une personne appelée à agir à titre de conciliateur pour aider les parties négociantes à en arriver à une entente. Conformément à l'article 55 de ce code, la ministre pourrait aussi, d'office, désigner un conciliateur si elle est d'avis que l'intervention d'un tiers est requise. Compte tenu de la spécificité et de la complexité des enjeux en cause, chacune des parties négociantes, à même une banque constituée à cet effet de personnes identifiées par les syndicats et associations patronales, désignerait alors un assesseur détenant une expertise en matière de régime de retraite — un actuaire, par exemple — pour assister le conciliateur dans son travail. Ces trois personnes constitueraient alors le comité de conciliation dont le mandat serait d'assister les parties négociantes afin de les amener à conclure une entente.

Le conciliateur pourrait aussi, à la demande de l'une ou l'autre des parties négociantes, ou de sa propre initiative, leur soumettre une recommandation de règlement, laquelle toucherait l'ensemble des éléments encore en litige. Le conciliateur devrait y identifier les éléments pour lesquels une entente est intervenue et proposer, avec l'assistance des assesseurs désignés, une recommandation globale de règlement pour les points toujours en suspens, avec obligation que soit soumise cette recommandation globale aux instances respectives des parties négociantes pour approbation ou rejet, conformément au cadre réglementaire ou légal en vigueur.

Toutefois, si la recommandation fait l'objet d'une unanimité au sein du comité de conciliation, le conciliateur ferait rapport aux parties négociantes et à la ministre. Cette recommandation unanime constituerait alors d'office l'entente à être mise en application par les parties. Cependant, toute recommandation unanime qui inclurait des éléments de convention collective autres que ceux affectant le régime de retraite devrait être soumise aux instances respectives des parties négociantes pour approbation ou rejet, conformément au cadre réglementaire ou légal en vigueur.

Dans l'exécution de son mandat, le comité de conciliation devrait obligatoirement prendre en compte les balises suivantes :

1. La pérennité de l'employeur;
2. La pérennité et la viabilité du régime de retraite;
3. Une meilleure gestion des risques;
4. Le respect de l'approche PFSI;
5. Le volet paritaire de la gouvernance du régime de retraite;
6. Le maintien de revenus de retraite adéquats;

7. L'équité intergénérationnelle;
8. Un niveau acceptable d'effort de financement de l'employeur et des participants actifs;
9. Le cadre réglementaire.

Le mandat du comité de conciliation devrait être d'une durée maximale de 60 jours civils, à moins que les parties n'acceptent conjointement de le prolonger ou que le conciliateur désigné n'en fasse la recommandation à la ministre considérant sa propre évaluation des chances de succès d'un tel exercice. Dans tous les cas, le mandat ne pourrait excéder 120 jours civils à compter de la nomination du conciliateur par la ministre. Ces délais limités dans le temps se justifient par le fait que le comité de conciliation ne doit pas se substituer à la nécessaire négociation entre les parties. Telle négociation devrait permettre de régler une partie significative des conditions d'un régime de retraite et, en principe, seuls un certain nombre d'enjeux devraient demeurer en suspens au moment de faire appel au comité de conciliation. Au terme des délais prévus au présent paragraphe, le comité de conciliation devrait faire une recommandation qui serait soit mise en application soit soumise aux parties négociantes pour approbation ou rejet, selon qu'elle est unanime ou majoritaire.

En matière de révision des droits acquis, le SCFP-Québec n'endosse pas la recommandation du rapport D'Amours à l'effet d'accorder à un employeur un droit unilatéral de revoir la formule d'indexation en cas d'échec des négociations, que ce soit à l'égard des participants actifs ou des participants retraités. Cette recommandation nous apparaît manquer de sens pratique. Lorsqu'utilisé dans le passé, un tel coup de force a toujours plombé de saines relations de travail pour de très longues années. Le prix à payer est définitivement beaucoup trop lourd pour les parties négociantes.

Ainsi, dans toute situation, le SCFP-Québec est farouchement opposé à un arbitrage qui imposerait aux parties négociantes une solution qu'elles ne se seraient pas appropriée par la voie de la négociation. Seule une unanimité intervenue au sein du comité de conciliation — alors que chacune des parties négociantes y a désigné une ressource spécialisée — constituerait un compromis acceptable dans les circonstances, compte tenu de la complexité des enjeux, des balises de son mandat, de la nécessité de préserver l'équilibre dans les relations entre les parties, et cela, dans un objectif de pérennité du régime de retraite et de respect des droits des participants.

Les régimes de retraite à prestations déterminées vivent présentement une phase aiguë d'un mal chronique. Le SCFP-Québec reconnaît non seulement l'urgence d'agir, mais également l'urgence de bien agir. Il nous faut sans tarder renforcer la capacité de nos régimes de retraite à absorber efficacement les fluctuations de rendement d'actif et à intégrer en douceur les changements sociaux, économiques et démographiques des prochaines années. Pour ce faire, nous comptons sur des changements législatifs qui laisseraient le champ libre à la négociation de gré à gré et qui sauraient fournir les meilleures balises à cet effet plutôt que d'imposer des contraintes trop étroites. Ces changements devraient également respecter les ententes récemment conclues de gré à gré et visant une meilleure gestion des risques.

Notre organisation a été très proactive au cours des dernières années et notre travail de terrain nous a permis de dégager et de mettre en place, en collaboration avec divers intervenants, dont ceux ayant participé à la table de concertation du MAMROT, des orientations novatrices.

La souplesse recherchée est au rendez-vous et ces orientations rendent dorénavant possible le provisionnement de fonds de stabilisation et d'indexation (approche PFSI) dans les régimes des secteurs municipal et universitaire pour la participation future.

Ces orientations, nous les avons mises en application, en collaboration avec différentes parties négociantes patronales conseillées par des actuaires qui y ont adhéré sans réserve. Nos membres se sont ralliés dans un effort sans précédent pour assurer une meilleure viabilité et une meilleure pérennité de leurs régimes.

C'est pourquoi nous croyons qu'il serait possible et hautement souhaitable de rendre cette approche disponible, dans un délai relativement court, à l'ensemble des régimes de retraite.

Mais ces orientations n'ont malheureusement pas trouvé place dans la réflexion du comité D'Amours. C'est pourquoi nous avons choisi de les partager, de façon particulièrement détaillée, avec les membres de la Commission, en espérant que notre témoignage et nos commentaires puissent venir enrichir la réflexion en cours dans le meilleur intérêt des participants actifs et des participants retraités.

À bien des égards, la réflexion et l'écriture du comité D'Amours ont semé le doute chez le SCFP-Québec quant aux solutions proposées. De plus, un examen des parcours professionnels des différents membres du comité nous laisse perplexes. Nous ne remettons certainement pas en cause le professionnalisme et la compétence des membres du comité D'Amours. Toutefois, le SCFP-Québec souligne que la composition de celui-ci n'est pas du tout représentative des parties qui négocient les régimes de retraite et qu'une seule personne du comité possède une connaissance et une expérience pratiques du vaste terrain des négociations des régimes de retraite qui soient pertinentes aux cinq dernières années. Or, cette personne conseille les positions patronales les plus dogmatiques rencontrées à une table de négociation.

Nous croyons qu'il eût été avantageux, pour la richesse et la diversité de la réflexion, que plusieurs experts des milieux patronaux et syndicaux possédant une expérience pratique de cette période aient pu faire partie du comité. En effet, cette période fut extrêmement critique, mais instructive, et, à bien des égards, a été le témoin de bouleversements significatifs. Des changements radicaux y sont survenus dans la conception des régimes de retraite à prestations déterminées et dans l'élaboration de nouvelles stratégies visant à faire face à la situation financière difficile dans laquelle ces régimes se trouvent plongés. Des concessions responsables ont également été consenties par les participants actifs dans le cadre de négociations de gré à gré survenues au cours de cette période. Des changements de mentalité s'y sont également amorcés, progressifs mais bien réels et prometteurs, vers une plus grande responsabilisation des participants actifs. Cela ne s'était jamais vu dans les décennies précédentes.

Le SCFP-Québec est conscient de la complexité des discussions à venir et nous désirons collaborer étroitement à la poursuite de la réflexion. Toute solution qui serait imposée plutôt que négociée mènerait nécessairement à un fiasco qu'il nous faut absolument éviter. Nous avons tous l'obligation morale, dans le plus grand intérêt des participants et de la société québécoise, de cheminer ensemble vers un objectif d'équilibre entre la capacité de provisionnement des parties négociantes et un niveau adéquat de prestations de retraite, dans le respect de l'équité intergénérationnelle et en vue d'assurer une meilleure viabilité et pérennité de nos régimes de retraite à prestations déterminées.

Le tableau suivant schématise l'ensemble des actions posées et des résultats obtenus dans le cadre d'ententes ayant adopté l'approche de provisionnement avec fonds de stabilisation et d'indexation (PFSI) et intervenues entre différents groupes associés au SCFP-Québec et leurs employeurs des secteurs municipal et universitaire. Chaque entente est unique en ce sens que l'historique et le contexte particuliers de chaque groupe ont nécessairement teinté les discussions et fait en sorte qu'elle ne retient pas nécessairement chacune des actions possibles. Mais toutes ont recherché un juste niveau de cotisation des participants, un partage acceptable des hausses de coût et des droits garantis adéquats pour la participation future. De même, toutes les ententes ont été conclues dans le cadre d'une négociation de gré à gré et avec l'objectif partagé d'assurer un provisionnement ordonné et une meilleure pérennité du régime de retraite.

Les actions posées	Les résultats obtenus
Maintien des droits acquis à l'égard de la participation passée pour tous les participants du régime	Réduction de coût pour le promoteur lui procurant une marge de manœuvre pour financer les droits garantis à l'égard de la participation passée
Hausse des cotisations des employés à l'égard de la participation future	
Réduction des droits garantis à l'égard de la participation future	Création d'un fonds de stabilisation visant un double objectif à l'égard de la participation future : <ul style="list-style-type: none"> • Absorber les fluctuations attribuables à une expérience défavorable • Procurer de l'indexation conditionnelle à la santé financière
Partage des hausses de coût à l'égard de la participation future	

Ces ententes n'ont porté que sur la participation future. Conscients de la nécessité d'une meilleure gestion des risques et de l'importance de l'effort de provisionnement requis pour amortir les déficits à l'égard de la participation passée, les participants actifs ont consenti à des mesures qui ont entraîné pour l'employeur une réduction de sa cotisation à l'égard de la participation future afin de lui permettre de rediriger celle-ci vers sa cotisation d'équilibre pour la participation passée. Mais les droits acquis des participants actifs et des participants retraités ont été préservés. Une des ententes prévoit toutefois que les parties négociantes se rencontreront pour discuter de la pertinence d'utiliser tout nouvel outil qu'une réforme de la Loi RCR pourrait mettre à leur disposition à l'égard de la participation passée.

Par ailleurs, les ententes ont également mené à la constitution d'un fonds de stabilisation et d'indexation destiné à mieux absorber le choc des fluctuations sévères des rendements attendus. Ce fonds est financé par l'ajout d'une marge explicite dans le coût du service courant. En agissant *a priori* plutôt qu'en réagissant *a posteriori*, les parties négociantes introduisent une plus grande stabilité et répondent aux attentes d'une meilleure équité intergénérationnelle dans le provisionnement du régime. Mais ce fonds a également une autre fonction, indissociable et aussi indispensable que la première, soit celle de permettre le provisionnement d'ajustements d'indexation des rentes servies à l'égard de la participation future à compter de la mise en place de ce fonds. Ces ajustements sont toutefois conditionnels à la santé financière du régime quant à la participation future.

Projet de règlement

Loi sur les régimes complémentaires de retraite
(chapitre R-15.1)

**Financement des régimes de retraite des secteurs
municipal et universitaire
— Modification**

Avis est donné par les présentes, conformément aux articles 10 et 11 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1), que le projet de Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire, dont le texte paraît ci-dessous, pourra être édicté par le gouvernement à l'expiration d'un délai de 45 jours à compter de la présente publication.

Ce projet de règlement a pour objectif de permettre la constitution, dans un régime de retraite du secteur municipal ou universitaire, d'un nouveau volet relatif aux droits accumulés à compter de la constitution de celui-ci. Il prévoit par ailleurs la possibilité de remplacer, dans le nouveau volet, la réserve par un fonds de stabilisation destiné à pourvoir, relativement aux engagements nés du nouveau volet du régime, à l'acquittement des déficits actuariels techniques ou de toute cotisation d'équilibre relative à un tel déficit, ainsi qu'au paiement d'améliorations de prestations. Enfin, le projet de règlement propose que, en cas de partage de la cotisation d'exercice ou de cotisations d'équilibre, la variation des mensualités des cotisations faisant l'objet du partage prenne effet à la date de début de l'exercice financier suivant celui auquel se rapporte le calcul de ces cotisations. Les mêmes mesures s'appliqueront également au Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec ainsi qu'au Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers œuvrant au Québec.

Des renseignements additionnels peuvent être obtenus en s'adressant à Monsieur Pierre Bégin, à la Régie des rentes du Québec, Place de la Cité, 2600 boulevard Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 4T3 (téléphone : 418 657-8714 poste 3914; télécopieur : 418 659-8985; courriel : pierre.begin@rrq.gouv.qc.ca).

Toute personne qui a des commentaires à formuler à ce sujet est priée de les faire parvenir par écrit, avant l'expiration du délai susmentionné, à Monsieur Denys Jean, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec, à Place de la Cité, 2600 boulevard Laurier, 5^e étage, Québec (Québec) G1V 4T3. Ces commentaires seront communiqués par la Régie à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, chargée de l'application de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale,
AGNÈS MALTAIS

**Règlement modifiant le Règlement
concernant le financement des régimes
de retraite des secteurs municipal et
universitaire**

Loi sur les régimes complémentaires de retraite
(chapitre R-15.1, a. 2)

1. Le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire (chapitre R-15.1, r. 2) est modifié par l'insertion, après l'article 38, des sections suivantes :

«SECTION 7.1
SÉPARATION DE LA CAISSE DE RETRAITE

§1. *Nouveau volet*

38.1. Un régime de retraite peut être modifié afin d'y constituer un volet distinct relativement aux services effectués, à compter de la date de prise d'effet de la modification, par les participants visés par celle-ci. Ce volet est dit «nouveau volet».

La date de prise d'effet de la modification est dite «date de séparation». Elle ne peut être antérieure à la date de fin du deuxième exercice financier qui précède la date où intervient la modification constituant le nouveau volet. Si la modification requiert l'établissement d'une cotisation d'exercice particulière relativement au nouveau volet, la date de séparation doit correspondre à la date de fin d'un exercice financier du régime, à moins que le régime ne fasse l'objet d'une évaluation actuarielle complète à la date de séparation.

Le texte du régime doit indiquer relativement au nouveau volet les renseignements prévus à l'article 14 de la Loi.

38.2. Chaque volet du régime est régi, en ce qui a trait au financement, au placement de l'actif, à l'affectation d'éventuels excédents d'actif, à la scission et la fusion, ainsi qu'à la liquidation des droits des participants et des bénéficiaires, par la Loi et le présent règlement comme s'il s'agissait de deux régimes de retraite distincts. En outre, les dispositions des articles 60 et 60.1 de la Loi s'appliquent distinctement pour chacun des volets du régime de retraite.

La caisse de retraite du régime est, à compter de la date de séparation, répartie en deux comptes distincts.

38.3. Un seul nouveau volet peut être constitué dans un régime de retraite en application de la présente section.

Une modification ultérieure du régime peut toutefois prévoir l'application du nouveau volet du régime à un nouveau groupe de participants, relativement aux services effectués par ceux-ci à compter de la date de prise d'effet de cette modification. La date d'application du nouveau volet à l'égard de ces participants doit correspondre à la date de fin d'un exercice financier du régime, à moins que le régime ne fasse l'objet d'une évaluation actuarielle complète à l'occasion de la modification. Cette date ne peut être antérieure à la date de fin du deuxième exercice financier qui précède celle où intervient la modification.

38.4. La cotisation d'exercice du nouveau volet du régime de retraite peut être acquittée, dans la mesure et selon les modalités prévues par le régime, par affectation de l'excédent d'actif de l'autre volet du régime.

38.5. Une part de la cotisation salariale d'un participant peut être versée à l'autre volet du régime de retraite, dans la mesure prévue par celui-ci.

§2. *Fonds de stabilisation*

38.6. Il peut être constitué, dans le nouveau volet d'un régime de retraite, à compter de la date de séparation en application de l'article 38.1, un fonds de stabilisation qui remplace la réserve visée à l'article 12.

L'actif du nouveau volet du régime de retraite est réparti entre le compte général et le fonds de stabilisation. Le taux de rendement de chacun de ces comptes correspond à celui obtenu sur le placement de l'actif du nouveau volet du régime.

38.7. Le fonds de stabilisation est constitué des cotisations, avec les intérêts accumulés, qui y sont versées par soit l'employeur seul ou les participants seuls, soit les deux, selon ce que prévoit le régime. Ces cotisations, qui sont distinctes des cotisations salariales ou volontaires visées à l'article 37 de la Loi, sont dites «cotisations de stabilisation».

Le régime doit prévoir le versement de cotisations de stabilisation pour approvisionner le fonds de stabilisation. Le niveau visé du fonds doit être au moins égal à celui de la provision pour écarts défavorables, établi conformément aux dispositions des articles 60.3 à 60.5 du Règlement sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1, r. 6) relativement au nouveau volet du régime.

38.8. Le fonds de stabilisation n'est destiné qu'à pourvoir, relativement aux engagements nés du nouveau volet du régime, à l'acquittement des déficits actuariels techniques ou de toute cotisation d'équilibre relative à de tels déficits, ainsi qu'au paiement d'améliorations des prestations.

38.9. Le régime doit prévoir les conditions et modalités d'acquittement à même le fonds de stabilisation des déficits actuariels techniques et des cotisations d'équilibre relatives à de tels déficits.

38.10. Le régime doit prévoir, de façon détaillée, les types d'améliorations des prestations au financement desquelles le fonds de stabilisation peut être affecté.

38.11. Lorsque la valeur des prestations auxquelles a droit un participant au titre du nouveau volet du régime est transférée par suite de la cessation de sa participation active, ses cotisations de stabilisation qui n'ont pas été affectées à la constitution d'une amélioration de prestations peuvent être acquittées, dans la mesure prévue par une modification du régime à cette fin. L'acquittement ne peut toutefois être opéré que si, après l'acquittement, le solde du fonds demeure au moins égal à l'excédent du passif du nouveau volet sur son compte général, tels qu'établis à la date de la plus récente évaluation actuarielle complète du régime.

Si le solde du fonds de stabilisation est insuffisant pour acquitter intégralement la valeur des cotisations de stabilisation à rembourser, le solde qui reste à rembourser ne peut être acquitté que dans les conditions prévues au premier alinéa.

38.12. Aux fins de l'acquittement selon l'article 38.11, la valeur des cotisations de stabilisation d'un participant visé par une modification du nouveau volet du régime de retraite visant une amélioration de prestations, à l'acquittement de laquelle a été affecté le fonds de stabilisation, est réduite selon la proportion que représente la somme du fonds ainsi affectée sur la valeur des cotisations de stabilisation des participants visés par la modification. Cette proportion ne peut être supérieure à 1.

Par ailleurs, si la somme affectée à l'acquittement d'une modification excède la valeur des cotisations de stabilisation des participants visés par celle-ci, la valeur des cotisations d'un participant non visé par la modification doit être réduite dans la proportion que représente cet excédent sur la valeur des cotisations de stabilisation des participants non visés par la modification.

38.13. Une modification du nouveau volet du régime de retraite visant une amélioration de prestations doit, si le fonds de stabilisation est affecté à l'acquittement de celle-ci, mentionner expressément cette affectation.

Le fonds de stabilisation ne peut être affecté à l'acquittement de la valeur des engagements résultant d'une telle modification qu'après l'acquittement visé à l'article 38.11 et pourvu que le compte général du nouveau volet du régime ne comporte aucun déficit actuariel technique. En outre, le solde du fonds doit être, après l'acquittement, au moins égal à l'excédent du passif du nouveau volet majoré de la provision pour écarts défavorables sur son compte général.

Aux fins de déterminer la cotisation d'équilibre spéciale, visée à l'article 21, requise lorsque les engagements supplémentaires résultant d'une modification du nouveau volet du régime ne sont pas intégralement acquittés par affectation du fonds de stabilisation, le déficit actuariel de modification déterminé, le cas échéant, lors de l'évaluation actuarielle du nouveau volet du régime est réduit du montant représentant la part de la valeur des engagements supplémentaires résultant de la modification du régime qui est ainsi acquittée.

38.14. Une modification du nouveau volet du régime de retraite visant une amélioration de prestations visée à l'article 38.10 qui est entièrement acquittée à même le fonds de stabilisation ne requiert pas le consentement de l'employeur prévu par le paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 24 de la Loi.

Il en est de même d'une modification qui vise le remboursement de cotisations de stabilisation conformément à l'article 38.11.

38.15. Le solde du fonds de stabilisation à la fin d'un exercice financier est déterminé en apportant les ajustements suivants au solde du fonds à la fin de l'exercice précédent :

1^o sont ajoutées les cotisations de stabilisation versées pendant l'exercice;

2^o est soustraite la valeur des cotisations versées par un participant qui sont transférées par suite de la cessation de sa participation active;

3^o sont soustraites les sommes avancées par le fonds au compte général du nouveau volet du régime de retraite pour résorber un déficit actuariel technique ou pour acquitter les cotisations d'équilibre requises relativement à un tel déficit;

4^o sont soustraites les sommes utilisées pour améliorer des prestations des participants, le coût de ces améliorations étant établi selon l'approche de capitalisation;

5^o sont ajoutées les sommes reçues en remboursement de celles visées au paragraphe 3.

Les sommes visées au paragraphe 5 du premier alinéa sont établies à la date d'une évaluation actuarielle complète du régime et doivent être transférées du compte général du nouveau volet du régime au fonds de stabilisation à la date de la première mensualité due après la transmission à la Régie du rapport relatif à cette évaluation. Ces sommes sont égales au moindre des montants suivants :

1^o l'excédent du compte général sur le passif du nouveau volet, tel qu'établi par l'évaluation actuarielle;

2^o le solde des sommes avancées par le fonds de stabilisation au compte général, actualisées au taux de rendement du compte du nouveau volet du régime.

§3. Dispositions diverses

38.16. Le rapport relatif à l'évaluation actuarielle d'un régime de retraite doit présenter séparément les renseignements relatifs au nouveau volet du régime et ceux relatifs à l'autre volet.

La partie du rapport qui concerne le nouveau volet du régime doit indiquer, le cas échéant, un estimé des cotisations salariales à verser à l'autre volet du régime pour les trois exercices financiers suivant l'évaluation actuarielle.

Si le nouveau volet du régime comporte un fonds de stabilisation, cette partie doit également indiquer :

1^o la valeur du fonds à la date de l'évaluation actuarielle;

2^o la conciliation du fonds depuis la dernière évaluation actuarielle en précisant les entrées et sorties de fonds prévues à l'article 38.15;

3^o un estimé des cotisations de stabilisation à verser par les participants pour les trois exercices financiers suivant l'évaluation actuarielle;

4^o un estimé des cotisations de stabilisation à verser par l'employeur pour les trois exercices financiers suivant l'évaluation actuarielle;

5^o un estimé des cotisations salariales à verser à l'autre volet du régime par les participants pour les trois exercices financiers suivant l'évaluation actuarielle;

6^o s'il s'agit d'une évaluation partielle et que le fonds de stabilisation est affecté à l'acquittement de tout ou partie d'une amélioration de prestations, les sommes prises à même le fonds de stabilisation pour l'acquittement de l'amélioration et la certification de l'actuaire attestant que les conditions prévues à l'article 38.13 seraient satisfaites si une évaluation de tout le régime était faite;

7^o le solde net des sommes avancées par le fonds de stabilisation au compte général à la date de l'évaluation.

38.17. Si le nouveau volet du régime comporte un fonds de stabilisation, les dispositions de la section 6, relatives à l'affectation de l'excédent d'actif, s'appliquent en faisant abstraction des dispositions concernant la réserve.

38.18. La deuxième partie du relevé prévu à l'article 108 de la Loi doit mentionner que, tant que le régime demeure composé de deux volets, le passif du nouveau volet et le compte correspondant de la caisse de retraite sont considérés distinctement du passif et du compte de l'autre volet aux fins de l'acquittement de la part qui revient au conjoint.

38.19. Les renseignements que doivent contenir les relevés prévus aux articles 112 et 113 de la Loi sont établis pour le nouveau volet et l'autre volet du régime comme s'il s'agissait de régimes de retraite distincts. Ces relevés doivent présenter séparément les renseignements relatifs à chacun de ces volets.

Ces relevés doivent également mentionner qu'aux fins de tout acquittement des droits des participants et des bénéficiaires du régime – y compris un acquittement à la suite du retrait d'un employeur partie à un régime inter-reprises ou à la suite de la terminaison d'un régime –, tant que le régime demeure composé de deux volets, le passif du nouveau volet et le compte correspondant de la caisse de retraite sont considérés distinctement du passif et du compte de l'autre volet.

«SECTION 7.2 DÉCALAGE DES COTISATIONS

38.20. Si le régime de retraite, ou un volet de celui-ci, prévoit expressément le partage de la cotisation d'exercice ou des coûts de l'amortissement de tout déficit actuariel technique, toute variation des mensualités de la cotisation d'exercice ou de la cotisation d'équilibre établie par une évaluation actuarielle du régime pour un tel déficit prend effet, malgré l'article 137 de la Loi, à la date de début de l'exercice financier suivant celui auquel se rapporte le calcul de ces cotisations.

Si la valeur, actualisée à la date de l'évaluation actuarielle visée au premier alinéa, des mensualités de la cotisation d'équilibre à verser pour la période visée par le report de la variation est inférieure au montant du déficit actuariel technique établi par cette évaluation actuarielle, le montant du déficit actuariel technique au début de l'exercice suivant doit correspondre à la différence entre les valeurs suivantes :

1^o la valeur accumulée du déficit actuariel technique déterminé à la date de la plus récente évaluation actuarielle;

2^o la valeur accumulée des mensualités requises selon l'évaluation actuarielle précédente relativement à un tel déficit pour la période visée par le report de la variation.

Le régime de retraite, ou un volet de celui-ci, qui prévoit un partage visé au premier alinéa peut également prévoir le partage de la cotisation d'équilibre relative à un déficit actuariel de modification. Le cas échéant, les règles prévues au premier alinéa s'appliquent aux mensualités de la cotisation d'équilibre établie pour un tel déficit et le montant du déficit actuariel de modification déterminé à la date de la plus récente évaluation actuarielle est égal, au début de l'exercice suivant, à la valeur accumulée de ce déficit.

Le décalage des cotisations ne s'applique qu'au volet du régime qui prévoit un tel partage et uniquement aux cotisations expressément visées par celui-ci.

Les valeurs actualisées ou accumulées sont établies en utilisant un taux d'intérêt identique à celui utilisé pour établir le passif du régime lors de sa plus récente évaluation actuarielle.

Les dispositions du présent article s'appliquent malgré celles du troisième alinéa de l'article 41 de la Loi.

38.21. Aux fins de l'amortissement des déficits actuariels en cas de décalage de cotisations, les délais mentionnés à l'article 22 commencent à la date de fin de l'exercice financier suivant la date de l'évaluation actuarielle.

38.22. La part de la cotisation salariale qui est affectée à l'acquittement d'une cotisation d'équilibre peut représenter un tarif horaire ou un taux de la rémunération. Le tarif ou taux fixé peut être ajusté annuellement selon ce que prévoit le régime. ».

2. Le présent règlement entre en vigueur le 15^e jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.

Toutefois, les dispositions qu'il édicte ont effet depuis le 1^{er} janvier 2012.

59518

Document de recherche

Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées

Groupe de travail sur le calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité

Janvier 2013

Document 213002

*This document is available in English
© 2013 Institut canadien des actuaires*

Les documents de recherche ne représentent pas nécessairement l'opinion de l'Institut canadien des actuaires. Les membres devraient connaître les documents de recherche. Les documents de recherche ne constituent pas des normes de pratique et sont donc de caractère non exécutoire. Il n'est pas obligatoire que les documents de recherche soient conformes aux normes. Le mode d'application de normes dans un contexte particulier demeure la responsabilité des membres dans le domaine des régimes de retraite.

Note de service

- À :** Tous les praticiens dans le domaine des régimes de retraite
- De :** Bruce Langstroth, président
Direction de la pratique actuarielle
- Stephen Bonnar, président
Groupe de travail sur le calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité
- Date :** Le 21 janvier 2013
- Objet :** **Document de recherche : Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées**

Le document de recherche mentionné en objet vise à fournir des renseignements généraux aux actuaires qui établissent (ou qui aident les promoteurs et administrateurs de régimes à établir) les provisions pour écarts défavorables (PED) pour les évaluations en continuité des régimes de retraite. Ce document est destiné aux actuaires dans le domaine des régimes de retraite, et son objectif principal est de les aider à répondre à des questions comme : « Si la PED d'un régime entièrement provisionné est de x %, quelle est la probabilité que le régime soit toujours entièrement provisionné à une date X ultérieure? ».

Conformément à la Politique sur le processus officiel d'approbation de matériel d'orientation autre que les normes de pratique de l'ICA, le document de recherche a été approuvé par le Groupe de travail sur le calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité, puis approuvé par la Direction de la pratique actuarielle à des fins de diffusion le 17 janvier 2013.

Pour toute question ou commentaire, veuillez vous adresser à Stephen Bonnar à l'adresse indiquée dans le répertoire en ligne de l'ICA, spbonnar@gmail.com.

BL, SB

360, rue Albert, bureau 1740, Ottawa (Ontario) K1R 7X7
☎ 613.236.8196 ☎ 613.233.4552
secretariat@actuaries.ca / secretariat@actuaire.ca
actuaries.ca / actuaire.ca

Table des matières

I. Introduction	4
II. Contexte	5
III. Méthodologie de recherche.....	7
IV. Commentaires.....	7
V. Conclusions.....	9
Annexe A – Détails de la méthodologie	10
Annexe B – Tableaux détaillés des extraits	14

I. INTRODUCTION

La genèse du présent document de recherche remonte à 2004 et 2005, alors que l'Institut canadien des actuaires (ICA) publiait le [rapport final du Groupe de travail sur les principes d'ordre public concernant le provisionnement des régimes de retraite](#) et l'[Énoncé de principes sur la révision des normes de pratique actuarielles pour les rapports sur le provisionnement des régimes de retraite](#). Ces principes représentaient un changement d'approche, en vertu duquel les niveaux appropriés de provisions pour écarts défavorables (PED) pour les évaluations actuarielles en continuité seraient déterminés en fonction de la politique de provisionnement adoptée par le promoteur (ou l'administrateur, selon le cas) du régime de retraite au lieu d'être imposés par des normes actuarielles. De fait, en vertu des [Normes de pratique – Normes de pratique applicables aux régimes de retraite](#) publiées en juin 2010, l'actuaire qui réalise une évaluation en continuité doit « choisir des hypothèses de meilleure estimation ou des hypothèses de meilleure estimation qui ont été modifiées de manière à inclure les marges pour écarts défavorables, [...] dans la mesure requise aux termes de la loi ou par les termes d'un mandat approprié, le cas échéant ».

Ces dernières années, les faibles taux d'intérêt et les périodes de volatilité des rendements des placements des caisses de retraite ont eu une incidence grandement défavorable sur la situation financière des régimes de retraite. Les régimes de retraite dont les cotisations minimales prévues par la loi sont fondées à la fois sur des évaluations en continuité et sur des évaluations de solvabilité sont généralement sous-provisionnés sur une base de solvabilité (malgré des cotisations accrues). Certains régimes ont été liquidés en situation déficitaire, d'où une réduction des prestations des participants. Les régimes de retraite dont les cotisations minimales prévues par la loi ne sont pas touchées par les évaluations de solvabilité affichent parfois des marges réduites et(ou) ont été tenus de réduire les prestations accumulées. Le contexte économique et les importantes cotisations requises au titre des régimes de retraite ont incité les intervenants des régimes de retraite à trouver différents moyens d'alléger le provisionnement du déficit de solvabilité. Dans diverses mesures, les juridictions individuelles régissant les régimes de retraite ont accepté les arguments des intervenants des régimes de retraite et des mesures d'allègement ont été mises en œuvre afin d'atténuer l'incidence défavorable des exigences en matière de provisionnement du déficit de solvabilité.

Du point de vue de la politique publique, compte tenu des modifications apportées aux normes actuarielles, les organismes de réglementation des régimes de retraite ont exprimé un besoin d'élaborer des lignes directrices à propos des niveaux appropriés de PED. Malgré l'allègement des exigences de provisionnement du déficit de solvabilité susmentionné, de telles exigences, qui visent à accroître la sécurité des prestations des participants aux régimes, continuent d'imposer un fardeau considérable aux promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique traditionnel; dans le cas de ces régimes, il est probable que toute PED calculée en vertu d'une évaluation en continuité interfère avec les exigences de provisionnement sur une base de solvabilité pour le calcul des cotisations minimales prévues par la loi. En revanche, pour les régimes comme les régimes de retraite interentreprises et les autres régimes à prestations cibles, des exigences de provisionnement supplémentaires entraînent généralement une diminution des prestations plutôt qu'une hausse des cotisations. En conséquence, le présent document de recherche se concentre sur les régimes de retraite interentreprises et les régimes à prestations cibles, à l'égard desquels on s'attend à ce que n'importe quelle PED calculée selon

une évaluation en continuité ait une plus grande influence sur la sécurité des prestations que dans le cas d'un régime de retraite à employeur unique.

Dès le départ, il était entendu que l'élaboration des lignes directrices exigerait des ressources considérables. En 2009, Alberta Finance a demandé l'aide de l'ICA pour l'élaboration de lignes directrices sur la PED et s'est engagé à participer au financement de la recherche. D'autres ressources ont été prévues à même le budget de recherche de l'ICA, et l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) s'est officiellement jointe à l'initiative, ce qui a mené à la création du Groupe de travail sur le calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité.

On a confié au groupe de travail la mission de préparer le présent document de recherche sur la détermination des PED pour les évaluations en continuité de régimes à prestations déterminées dont les cotisations minimales prévues par la loi ne sont pas touchées par une évaluation sur une base de solvabilité. Le document présente donc une analyse des PED requises pour atteindre les niveaux de sécurité des prestations déterminées à différents degrés de probabilité sur différentes périodes de temps, compte tenu de diverses politiques de placement et scénarios économiques.

Le groupe de travail a aussi été chargé de préparer et d'émettre une demande de propositions (DP) pour sélectionner un fournisseur capable d'effectuer sous sa direction la modélisation stochastique nécessaire. À cause des ressources financières restreintes, il était initialement prévu que le fournisseur retenu soit tenu d'offrir ses services à un tarif inférieur à celui du marché.

Avant l'émission de la DP, le Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (RREO) a été pressenti pour ce projet, et les responsables ont généreusement offert gracieusement au groupe de travail l'accès à leur logiciel interne et à leurs ressources humaines. Le groupe de travail apprécie énormément cette offre et tient à remercier officiellement le RREO pour sa contribution au présent document de recherche.

II. CONTEXTE

Le groupe de travail devait répondre à un certain nombre de questions pour décider de l'approche pertinente pour le calcul des PED pour les évaluations en continuité :

- Quel est le but de la PED dans le cadre d'une évaluation en continuité?
- Quelles sont les contraintes liées à l'utilisation d'une PED dans le cadre d'une évaluation en continuité?
- Quel est le rôle de l'actuaire?
- Comment les décideurs choisiront-ils le niveau de la PED?

But de la PED

Le provisionnement des régimes de retraite a pour but principal de garantir la sécurité des prestations des participants au régime. Il peut aussi viser à stabiliser les prestations ou les cotisations au fil du temps. Une PED « fixe » (par exemple, selon un pourcentage des provisions techniques) peut accroître la sécurité des prestations d'un régime de retraite à employeur unique traditionnel en augmentant le montant de l'actif de la caisse de retraite par rapport aux obligations contractuelles. Cependant, pour un régime comme un régime de retraite interentreprises où les cotisations sont fixes, une PED fixe réduirait les prestations prévues au contrat. Une PED « variable », c'est-à-dire qui augmente ou diminue selon que l'expérience du

régime est favorable ou non, respectivement, peut améliorer la stabilité des prestations ou des cotisations du régime.

Aux fins du présent document de recherche, le groupe de travail a choisi de se concentrer sur un niveau cible de PED qui permettrait d'atteindre certains objectifs de provisionnement (p. ex., probabilité de 75 % que le régime soit entièrement provisionné dans trois ans). Dans le contexte d'un régime où les cotisations minimales prévues par la loi ne sont pas touchées par une évaluation sur une base de solvabilité, cette approche peut être assimilée à une PED variable.

Contraintes liées à l'utilisation d'une PED dans le cadre d'une évaluation en continuité

Pour de nombreux régimes, les cotisations sont principalement déterminées par l'évaluation sur une base de solvabilité. De plus, certaines juridictions exigent que l'évaluation de solvabilité prévoie une marge avant d'autoriser une exonération de cotisations. Dans le cas des régimes où les cotisations minimales prévues par la loi ne sont pas touchées par une évaluation de solvabilité, n'importe quelle PED pour l'évaluation en continuité, même si elle permet d'améliorer la sécurité des prestations, n'est pas nécessairement suffisante pour garantir la sécurité de toutes les prestations accumulées si le régime était liquidé.

Beaucoup de promoteurs de régimes ne sont pas intéressés à utiliser les PED pour gérer la volatilité de leurs cotisations en raison de l'incertitude quant à l'accessibilité de ces « cotisations supplémentaires » si elles s'avèrent inutiles au fil du temps. Les administrateurs de régimes de retraite interentreprises sont obligés de constituer des PED en raison de l'incidence défavorable sur les niveaux des prestations (c.-à-d. d'une plus grande certitude de prestations inférieures).

Rôle de l'actuaire

L'actuaire doit se conformer aux normes actuarielles et à la législation en vigueur. Comme on le souligne dans l'introduction, les normes actuarielles n'obligent pas l'actuaire à recourir aux PED, sauf si les modalités de son mandat ou la législation en vigueur l'exigent.

L'actuaire peut aussi aider les intervenants du régime en fournissant des analyses des conséquences de l'utilisation de différents niveaux de PED. Ces conséquences peuvent toucher la sécurité des prestations du régime ou la volatilité des cotisations ou des prestations du régime, ou les deux.

Dans le cadre du présent document de recherche, le groupe de travail a estimé qu'il était important que l'actuaire soit en mesure de répondre à des questions comme : « Si la PED d'un régime entièrement provisionné est de x %, quelle est la probabilité que le régime soit toujours entièrement provisionné à une date X ultérieure? ».

Choix du niveau de la PED

Les décideurs peuvent fonder leur choix du niveau de la PED sur plusieurs facteurs :

- La solidité financière de l'entité qui assume le risque de cotisation;
- La tolérance au risque des intervenants du régime;
- L'incertitude de l'expérience future du régime;
- L'horizon temporel approprié à considérer;
- Le degré de maturité du passif du régime;
- La composition de l'actif du régime.

Aux fins de la modélisation financière, le groupe de travail n'a pas tenu compte des deux premiers facteurs ci-dessus, puisqu'ils sont propres à chaque régime de retraite individuel.

III. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Le personnel actuariel du RREO a aidé le groupe de travail à effectuer la modélisation stochastique aux fins de cette recherche. Les distributions des fréquences de l'actif et du passif futurs pour un régime de retraite interentreprises à rentes forfaitaires ordinaire¹ ont été générées à partir d'un modèle de simulation de l'actif et du passif tenu à jour par le personnel actuariel du RREO. Ce modèle de l'actif et du passif intégré a été configuré pour permettre des projections en fonction d'un certain nombre de scénarios d'affectation de l'actif, de variables de maturité du régime et de techniques d'évaluation.

La modélisation réalisée par le RREO était axée sur l'établissement des distributions des fréquences des ratios de provisionnement pour chacune des 15 années de la période de projection. Ces distributions ont été établies à partir des résultats de 1 000 simulations stochastiques équiprobables de la valeur marchande de l'actif du régime de retraite interentreprises et des provisions techniques. La valeur marchande de l'actif initial du régime de retraite interentreprises était fixée à la valeur des provisions techniques évaluées au début de la période de projection.

La distribution des fréquences de la valeur marchande de l'actif du régime de retraite interentreprises a été établie à partir du modèle stochastique de l'actif du RREO en fonction des variables économiques convenues avec le groupe de travail. Ce dernier a examiné les extrants du modèle de l'actif du RREO et confirmé que les distributions des rendements sur la période de projection de 15 ans étaient cohérentes avec les intrants et extrants d'autres modèles économiques utilisés au Canada.

Les distributions des fréquences des futurs ratios de provisionnement ont été analysées afin de déterminer les ratios de provisionnement au 10^e et au 25^e percentiles de la distribution des fréquences.

Les analyses ont été réalisées pour :

- Un éventail de stratégies d'affectation des éléments d'actif;
- Divers degrés de maturité du régime;
- Deux approches de détermination du taux d'actualisation pour le calcul du passif et de la cotisation d'exercice courante.

L'annexe A renferme des précisions à ce sujet.

IV. COMMENTAIRES

Les résultats détaillés des projections sont présentés sous forme de tableaux à l'annexe B. La présente section formule des commentaires généraux à propos des résultats. Ces commentaires sont axés sur un régime ayant les caractéristiques suivantes :

¹ Même si la modélisation a été effectuée pour un régime à rentes forfaitaires, on peut s'attendre à des résultats similaires pour un régime de gains moyens de carrière. On peut aussi toutefois s'attendre à un niveau de PED supérieur (toutes choses étant égales par ailleurs) pour un régime fin de carrière (ou un régime à indexation contractuelle) afin de tenir compte dans le passif du risque supplémentaire lié à l'inflation.

- 50 % du passif est associé aux retraités;
- L'actif est composé de 60 % d'actions et de 40 % d'obligations à long terme;
- Le taux d'actualisation est fixé à chaque évaluation afin de tenir compte de la fluctuation du rendement des obligations à long terme depuis la dernière évaluation;
- L'horizon temporel est de trois ans (c.-à-d. la période jusqu'à la prochaine évaluation);
- L'objectif est que le régime soit entièrement provisionné à la fin de l'horizon temporel selon un degré de certitude de 75 %.

Compte tenu des autres hypothèses décrites ailleurs dans le présent rapport, notre analyse révèle qu'une PED de 8 % du passif (calculée selon la meilleure estimation) permettrait d'atteindre cet objectif de provisionnement. Le tableau ci-dessous présente une analyse de sensibilité des modifications indépendantes aux hypothèses précisées.

Élément	Modification de l'hypothèse	PED
Maturité	25 % du passif affecté aux retraités	8 %
	75 % du passif affecté aux retraités	7 %
Composition de l'actif	40 % d'actions	6 %
	80 % d'actions	10 %
Duration des obligations	Indice obligataire universel	11 %
Probabilité de provisionnement entier	90 %	20 %

Les actuaires ont souvent utilisé une marge dans le taux d'actualisation pour établir la PED. Une marge d'environ 50 points de base est courante et peut très bien entraîner une PED de 8 % pour un régime ayant un profil de maturité type. Toutefois, une telle marge n'est pas nécessairement suffisante pour atteindre la probabilité cible de 75 % lorsque l'actif du régime est composé d'actions à plus de 60 % ou dans le cas des régimes dont le portefeuille d'obligations est constitué d'obligations universelles (les obligations universelles ayant une durée plus courte que le passif au titre des retraites normal).

Le groupe de travail constate que même si les PED sont exprimées en pourcentage des provisions techniques selon la meilleure estimation, il existe diverses approches pour les mettre en œuvre. Par exemple, si la somme de la cotisation d'exercice courante, des frais administratifs et des cotisations d'équilibre d'un régime s'établit à 1 000 000 \$ par année et que les cotisations du régime s'élèvent à 1 200 000 \$, des cotisations de 200 000 \$ demeurent non affectées. La valeur actualisée de ces cotisations non affectées sur une période de plusieurs années constitue un type de PED.

Le groupe de travail constate également que les niveaux de PED figurant dans le présent document doivent être considérés comme des niveaux « cibles » (compte tenu d'un objectif de provisionnement particulier). Divers mécanismes pourraient permettre de gérer les niveaux réels de la PED en fonction de ces cibles. L'exploration de ces mécanismes ne s'inscrit toutefois pas dans la portée du présent document.

On trouve à l'annexe A les variables et hypothèses stochastiques et déterministes. En règle générale, les rendements des placements et les taux d'actualisation du passif sont stochastiques,

et toutes les autres hypothèses sont déterministes. Les PED calculées tiennent compte de la fluctuation de l'expérience en fonction des éléments stochastiques seulement. L'expérience défavorable relative aux hypothèses démographiques n'est pas intégrée aux PED.

V. CONCLUSIONS

Les résultats de l'analyse qui sous-tend le présent document de recherche (voir l'annexe B) permettront aux actuaires de répondre à la question citée plus haut, soit : « Si la PED d'un régime entièrement provisionné est de x %, quelle est la probabilité que le régime soit toujours entièrement provisionné à une date X ultérieure? ».

Les résultats de cette analyse aideront aussi les actuaires à formuler des conseils quant au niveau de PED conforme à la politique du promoteur du régime en matière de provisionnement. Les organismes de réglementation devraient trouver les résultats de l'analyse utiles pour le choix du niveau de PED à préciser dans la législation ou dans les lignes directrices de réglementation. En outre, les résultats de l'analyse permettront aux actuaires et aux organismes de réglementation de déterminer comment le risque pourrait être pris en compte dans le calcul du niveau approprié de PED.

Le sommaire des extraits présenté à l'annexe B indique un niveau de PED correspondant à un plan entièrement provisionné selon des probabilités de 75 % et de 90 % (25^e et 10^e percentiles de la distribution des ratios de provisionnement).

Les extraits de l'annexe B sont en outre différenciés comme suit :

- Répartition des placements en actions représentant de 20 % à 80 % des années du portefeuille;
- Répartition des placements à revenu fixe dans des obligations universelles par rapport à des obligations à long terme;
- Mesures de la maturité du régime allant d'un régime sans retraités à un régime dont 75 % du passif total est affecté aux participants retraités;
- Évaluations actuarielles en continuité à des durations de trois, cinq, dix et 15 ans.

Dans toutes les évaluations actuarielles en continuité projetées, le taux d'actualisation a été fixé selon la meilleure estimation en fonction des conditions économiques de chaque simulation. La technique de simulation du taux d'actualisation initial et des taux subséquents est décrite à l'annexe A.

Le sommaire des extraits présenté à l'annexe B confirme et quantifie la sensibilité de la PED indiquée à la politique d'affectation des éléments d'actif du régime. Le tableau de la section IV illustre cette sensibilité pour un régime dont 50 % du passif est attribuable aux participants retraités. Les PED indiquées sont particulièrement sensibles au 10^e percentile, et plus sensibles lorsqu'une partie du revenu fixe provient d'obligations universelles (durée du marché).

ANNEXE A – DÉTAILS DE LA MÉTHODOLOGIE

Description du modèle de l'actif

Le personnel actuariel du Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (RREO) décrit le modèle de l'actif du RREO comme suit :

Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario

Modèle de l'actif – Description

Le modèle de l'actif exclusif du Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario est fondé sur un cadre de changement de régime qui permet de simuler les rendements de l'actif en vertu de quatre régimes d'inflation distincts :

- 1. Stagflation*
- 2. Désinflation*
- 3. Inflation stable*
- 4. Déflation*

Dans ce cadre, les rendements de l'actif projetés sont associés à des caractéristiques propres au régime d'inflation comme les rendements moyens, la volatilité et les corrélations établies par l'analyse des données historiques. L'inflation a été sélectionnée comme indicateur clé de régime en raison de la relation bien établie entre ce paramètre et le rendement de l'actif.

Les principaux intrants macroéconomiques du modèle de l'actif sont la croissance potentielle du produit intérieur brut (PIB), l'inflation et les taux de change. Ces variables sont les facteurs à long terme ayant le plus d'influence sur les rendements de l'actif et des obligations, et sont utilisés comme influence première sur une cascade de relations entre les rendements de diverses catégories d'actif.

Comme les PED sont sélectionnées à différentes dates dans l'avenir et dans diverses conditions économiques, les projections de l'actif ont été calculées sur une base « attendancielle », c.-à-d. que les niveaux moyens de l'inflation et des rendements des obligations sont présumés constants au fil du temps. Il va de soi que les projections utilisent des variations considérables de ces niveaux moyens.

Répartition des actifs

- Le portefeuille d'actifs est composé uniquement d'actions cotées en bourse et d'obligations canadiennes.
- La répartition des actifs se limite aux actions canadiennes, américaines et EAEO.
- La composition du volet actions du portefeuille total se décline comme suit :
 - Actions canadiennes 50 %
 - Actions américaines 25 %
 - Actions EAEO 25 %
- Des proportions totales d'actions de 20 %, 40 %, 60 % et 80 % du portefeuille ont été modélisées.
- Les proportions résiduelles en obligations sont composées d'obligations universelles ou d'obligations à long terme, pour chaque proportion d'actions.

- Les proportions résiduelles d'obligations universelles sont fixées en fonction de l'indice obligataire universel DEX au 1^{er} janvier 2011 :
 - Court terme 48,3 %
 - Moyen terme 24,6 %
 - Long terme 27,1 %.

Degrés de maturité du régime

Le modèle de l'actif du RREO permet de faire des projections en tenant compte de l'incidence de divers degrés de maturité du régime. Ces degrés de maturité se traduisent par une alternance de la proportion du passif attribuable aux retraités par rapport au passif total, comme suit :

- Aucun participant retraité;
- Passif attribuable aux participants retraités représentant 25 % du passif total du régime;
- Passif attribuable aux participants retraités représentant 50 % du passif total du régime;
- Passif attribuable aux participants retraités représentant 75 % du passif total du régime.

Techniques d'évaluation actuarielle

Le passif a été projeté pour chacune des 15 années de la période de projection, de nouveaux participants remplaçant chaque année les participants devenus inactifs.

Les provisions techniques et la cotisation d'exercice courante ont été calculées au moyen de la méthode d'évaluation par projection, le taux d'actualisation étant déterminé de deux façons :

- Taux d'actualisation variable calculé selon la meilleure estimation en fonction de la politique d'affectation de l'actif en vigueur :
 - Le taux d'actualisation a été fixé au rendement des obligations canadiennes à long terme à la date d'évaluation (valeur réelle au 1^{er} janvier 2011 et valeur simulée pour les évaluations suivantes), majoré d'un écart de taux de 0,75 % et d'une prime de risque sur actions de 3 % multipliée par le pourcentage total de répartition des actions. Les taux d'actualisation au 1^{er} janvier 2011 qui en résultent vont de 5,96 % pour un portefeuille composé à 80 % d'actions à 4,15 % pour un portefeuille composé à 20 % d'actions.
- Taux d'actualisation fixe² de 6 % au 1^{er} janvier 2011 et pour les évaluations suivantes.

Au début de la période de projection, l'actif du régime de retraite interentreprises correspond aux provisions techniques. Les cotisations demeurent fixes au niveau de la cotisation d'exercice courante normale déterminée dans le cadre de l'évaluation actuarielle initiale. Aucune hausse ni baisse de cotisation n'est prise en compte dans les évaluations actuarielles subséquentes.

Frais

La modélisation tient compte de frais d'administration et de placement de 80 points de base pour chaque année de la période de projection, que l'on suppose prélevés à même l'actif du régime.

² Le groupe de travail estime qu'il ne convient pas d'utiliser un taux d'actualisation fixe pour un horizon temporel de 15 ans et un large éventail de résultats économiques. Il est toutefois probable que dans la pratique, les deux approches soient adoptées. Les résultats des projections sur cette base sont fournis sur demande.

Régimes de retraite interentreprises et données connexes

La modélisation est fondée sur des données individuelles sur les participants actifs et retraités fournies par le groupe de travail, qui considère ces données comme étant représentatives d'un régime de retraite interentreprises conventionnel au Canada. Ce régime de retraite interentreprises est un régime de retraite à prestations déterminées (rentes forfaitaires) dont les cotisations des employeurs participants sont fixes jusqu'à ce qu'une augmentation soit négociée entre les représentants et l'employeur concerné. Les modalités du régime de retraite interentreprises comprennent ce qui suit :

- Une rente annuelle de retraite de 800 \$ par millier d'heures travaillées au cours d'une année civile;
- Un âge normal de retraite fixé à 65 ans, avec rente non réduite offerte à 60 ans;
- La forme normale de rente est payable toute la vie, avec une période de garantie de 10 ans;
- Les prestations de décès avant la retraite sont égales à la valeur actualisée de la rente constituée, sous réserve d'un seuil d'admissibilité de deux ans de service continu;
- Les participants ne sont pas tenus de verser des cotisations;
- Aucune augmentation de la charge annuelle de retraite à payer ni indexation en fonction du coût de la vie ne sont prévus;
- Les participants actifs acquièrent une année de service continu pour 1 725 heures de travail dans une année; un crédit au prorata leur est consenti pour les années où les heures travaillées sont inférieures à 1 725.

Les données sur les participants au régime sont regroupées afin de réduire le volume des calculs nécessaires aux projections. Un sommaire des données avant le regroupement est présenté au tableau I.

Tableau I : Résumé des données sur les participants au régime

Résumé des données sur les participants		
Date des données :	Le 31 décembre 2010	
Registres individuels		
Données participants actifs		
Employés :	5 265	
Femmes :	820	
Hommes :	4 445	
Âge moyen :	44	
Service continu moyen :	8 ans	
Service crédit moyen :	6 ans	
Données sur les retraités		
Compte :	2 722	
Femmes :	374	
Hommes :	2 348	
Âge moyen :	69,5	
Montant moyen de rente viagère :	429,72 \$	(par mois)

Les projections stochastiques sont fondées sur un effectif constant de 5 265 participants actifs au régime durant toute la période de projection. Le profil démographique des nouveaux participants au régime durant la période de projection est présenté au tableau II.

Tableau II : Profil des nouveaux participants

Profils		Hommes		Femmes		
Proportion	Âge	Proportion	Âge	Proportion	Âge	
<25	14.5%	22.00	1725	3.5%	22.00	1725
[25-30)	11.9%	27.00	1725	1.8%	27.00	1725
[30-34)	8.9%	32.00	1725	1.4%	32.00	1725
[35-40)	8.7%	37.00	1725	1.7%	37.00	1725
[40-50)	23.1%	44.00	1725	6.5%	44.00	1725
>=50	14.1%	54.00	1725	3.9%	54.00	1725

Hypothèses démographiques utilisées pour les évaluations actuarielles

Voici les hypothèses démographiques utilisées pour les évaluations actuarielles, pour chaque année de la période de projection :

- Les taux de mortalité sont ceux de la table UP1994, projetés sur une base générationnelle au moyen de l'échelle AA;
- Aucun taux de départ ou d'invalidité n'est pris en compte;
- Les taux de retraite sont fixés à 66,67 % à 60 ans et à 100 % à 65 ans.

ANNEXE B – TABLEAUX DÉTAILLÉS DES EXTRANTS

Répartition des actions	20 %
Répartition des obligations	80 % Long terme

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	8 %	13 %	18 %	22 %
	10 %	13 %	19 %	25 %	29 %
25 %	25 %	7 %	11 %	17 %	22 %
	10 %	12 %	17 %	24 %	28 %
50 %	25 %	5 %	9 %	14 %	19 %
	10 %	10 %	14 %	21 %	26 %
75 %	25 %	4 %	5 %	9 %	15 %
	10 %	8 %	11 %	16 %	23 %

Répartition des actions	40 %
Répartition des obligations	60 % Long terme

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	8 %	13 %	16 %	20 %
	10 %	17 %	22 %	26 %	29 %
25 %	25 %	7 %	12 %	15 %	19 %
	10 %	16 %	21 %	26 %	30 %
50 %	25 %	6 %	9 %	12 %	16 %
	10 %	15 %	19 %	24 %	28 %
75 %	25 %	5 %	6 %	7 %	13 %
	10 %	13 %	17 %	20 %	25 %

Répartition des actions	60 %
Répartition des obligations	40 % Long terme

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	9 %	14 %	16 %	21 %
	10 %	21 %	26 %	30 %	35 %
25 %	25 %	8 %	12 %	15 %	21 %
	10 %	20 %	25 %	30 %	35 %
50 %	25 %	8 %	10 %	12 %	19 %
	10 %	20 %	25 %	27 %	34 %
75 %	25 %	7 %	8 %	9 %	15 %
	10 %	19 %	23 %	27 %	32 %

Répartition des actions	80 %
Répartition des obligations	20 % Long terme

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	11 %	15 %	17 %	25 %
	10 %	25 %	32 %	35 %	42 %
25 %	25 %	10 %	14 %	15 %	23 %
	10 %	25 %	31 %	34 %	42 %
50 %	25 %	10 %	12 %	13 %	22 %
	10 %	25 %	31 %	33 %	41 %
75 %	25 %	9 %	11 %	12 %	20 %
	10 %	25 %	30 %	36 %	42 %

Répartition des actions	20 %
Répartition des obligations	80 % Universel

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	14 %	21 %	26 %	33 %
	10 %	21 %	29 %	35 %	41 %
25 %	25 %	13 %	19 %	26 %	33 %
	10 %	20 %	27 %	35 %	41 %
50 %	25 %	12 %	18 %	25 %	33 %
	10 %	19 %	25 %	33 %	41 %
75 %	25 %	10 %	15 %	22 %	31 %
	10 %	16 %	22 %	30 %	40 %

Répartition des actions	40 %
Répartition des obligations	60 % Universel

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	13 %	18 %	23 %	29 %
	10 %	22 %	29 %	34 %	38 %
25 %	25 %	12 %	17 %	23 %	28 %
	10 %	21 %	27 %	33 %	39 %
50 %	25 %	11 %	15 %	19 %	27 %
	10 %	20 %	26 %	31 %	38 %
75 %	25 %	9 %	12 %	16 %	25 %
	10 %	19 %	25 %	30 %	38 %

Répartition des actions	60 %
Répartition des obligations	40 % Universel

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	12 %	17 %	21 %	27 %
	10 %	24 %	30 %	35 %	40 %
25 %	25 %	11 %	16 %	20 %	27 %
	10 %	23 %	30 %	35 %	40 %
50 %	25 %	11 %	14 %	17 %	26 %
	10 %	23 %	29 %	34 %	40 %
75 %	25 %	9 %	11 %	13 %	23 %
	10 %	23 %	28 %	33 %	41 %

Répartition des actions	80 %
Répartition des obligations	20 % Universel

Pourcentage de passif du retraité	Percentile	PED requise			
		An 3	An 5	An 10	An 15
0 %	25 %	12 %	17 %	19 %	27 %
	10 %	27 %	33 %	37 %	45 %
25 %	25 %	11 %	16 %	19 %	26 %
	10 %	27 %	33 %	37 %	45 %
50 %	25 %	10 %	13 %	16 %	25 %
	10 %	27 %	33 %	37 %	45 %
75 %	25 %	10 %	13 %	15 %	24 %
	10 %	27 %	32 %	40 %	46 %

Pour une meilleure vue d'ensemble, voici les grandes lignes de l'approche PFSI préconisée par le SCFP-Québec à l'égard de la participation future (MAMROT) :

A - Un provisionnement en continuité

1. Afin de déterminer la valeur des engagements d'un régime, la méthode actuelle de provisionnement en continuité serait utilisée, selon des hypothèses de rendement représentant des attentes de rendement à long terme, en fonction de la politique de placement d'un régime, en plus des autres hypothèses usuelles économiques et démographiques;
2. La marge de stabilisation et d'indexation serait alors rajoutée à la valeur obtenue des engagements pour le service courant. Par exemple, si la marge est provisionnée par une cotisation additionnelle et pour un coût du service courant qui s'élèverait à 15 % des salaires, une marge de 20 % de ce coût correspondrait à une cotisation d'exercice additionnelle de 3 % des salaires, portant ainsi la cotisation totale à 18 % des salaires.

B - La marge de stabilisation et d'indexation

1. La hauteur et le provisionnement de la marge de stabilisation et d'indexation pour la participation future seraient convenus, après entente entre les parties négociantes. D'une part, chaque régime étant un cas d'espèce compte tenu de son historique et de son environnement — bien que les ingrédients pour une meilleure gestion des risques soient les mêmes d'un régime à l'autre —, le dosage en serait nécessairement différent. D'autre part, cela permettrait d'obtenir l'équilibre recherché par les parties négociantes entre un effort de provisionnement additionnel tolérable et le maintien de droits et prestations qui doivent demeurer adéquats à la retraite. Pour financer une telle marge, il faudrait :
 - augmenter les cotisations d'exercice patronales et salariales, tout en maintenant au niveau actuel les droits et prestations; ou
 - réduire les droits et prestations, tout en maintenant au niveau actuel les cotisations d'exercice (par exemple, reporter l'âge de la retraite ou éliminer la retraite subventionnée avant un âge donné, ou diminuer les crédits de rente viagère ou de rente de raccordement, ou transformer l'indexation garantie en indexation conditionnelle, ou modifier la prestation de décès après la retraite, ou une combinaison de l'une ou l'autre de ces réductions); ou
 - adopter une approche mixte d'augmentation des cotisations et de réduction des droits et prestations.

C - Le fonds de stabilisation et d'indexation

1. En s'accumulant d'année en année, la marge de stabilisation et d'indexation ainsi versée viendrait constituer un fonds de stabilisation et d'indexation. Ce fonds servirait à absorber, en partie ou en totalité, un déficit constaté. Un déficit serait constaté lorsque la valeur des engagements deviendrait supérieure à la valeur de l'actif correspondant du régime, exclusion faite du fonds lui-même;
2. Si le fonds de stabilisation et d'indexation est positif, il viendrait réduire d'autant ce déficit. Si le fonds est insuffisant pour éliminer ce déficit, une cotisation additionnelle d'équilibre deviendrait alors nécessaire. Comme il s'agit d'un déficit relié à la participation future, la portion de la cotisation du coût du service courant servant à financer la marge pourrait alors être utilisée afin de réduire la cotisation d'équilibre requise;
3. Si le fonds de stabilisation et d'indexation excède un niveau prédéterminé, l'excédent devrait alors être utilisé par les parties négociantes pour octroyer des ajustements d'indexation conditionnelle aux retraités — relativement à leur participation correspondante — puis, selon ce qui a été négocié entre elles, pour autoriser un retour à l'employeur et aux participants actifs de cotisations d'équilibre qu'ils auraient versées ou pour permettre un accroissement du fonds de stabilisation et d'indexation pour une meilleure sécurité.

L'approche PFSI possède plusieurs autres avantages. Elle est facilitante, car sa simplicité et sa transparence permettent d'être bien comprise et ainsi d'obtenir l'aval de toutes les parties négociantes à la table de négociation, comme l'indique l'expérience des dernières années. Elle permet également de rallier, en assemblée de ratification de convention collective, les participants actifs dans l'effort significatif qui leur serait demandé.

Mais, plus significatif encore, c'est une approche qui semble faire consensus et qui est amplement documentée en Europe. C'est aussi une approche similaire à celle sur laquelle s'appuient le régime de retraite à financement salarial (RRFS) et la réforme récemment introduite au Nouveau-Brunswick ainsi que les réflexions du comité de la RRQ et le document de travail publié en mars 2013 par le gouvernement de l'Alberta.



Document produit par le
Service de la recherche

Syndicat canadien de la fonction publique

BUREAU RÉGIONAL DU QUÉBEC
565, boulevard Crémazie Est, bureau 7100
Montréal (Québec) H2M 2V9
Téléphone : 514 384-9681 Télécopieur : 514 384-9680
scfp.qc.ca / scfp.ca