

Mémoire du Régime de retraite de l'Université du Québec (RRUQ) sur le rapport du Comité D'Amours

Mémoire déposé à la Commission des finances
publiques le 22 août 2013



Table des matières

- 1. PRÉSENTATION DU RRUQ..... 3
- 2. INTRODUCTION..... 4
- 3. COMMENTAIRES SUR LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'EXPERTS 5
 - 3.1 Financement..... 5
 - 3.2 Provision pour écarts défavorables..... 9
 - 3.3 Partage des coûts 9
- 4. CONCLUSION..... 11

1. PRÉSENTATION DU RRUQ

Le Régime de retraite de l'Université du Québec (RRUQ) est un régime de retraite à prestations déterminées fondé en 1970 couvrant plus de 8 500 participants actifs, plus de 3 200 prestataires et près de 1 400 participants inactifs, avec un actif sous gestion de 2,8 milliards \$ au 30 juin 2013. Tous les employés réguliers et contractuels du réseau de l'Université du Québec (l'UQ) sont membres du RRUQ, excepté les chargés de cours qui possèdent leur propre régime de retraite à cotisations déterminées. Le RRUQ est un régime paritaire :

- l'ensemble des coûts du régime sont financés à 50 % par les employés et à 50 % par les employeurs ; et
- la moitié des membres du Comité de retraite sont des personnes désignées par les employés et l'autre moitié des personnes désignées par les employeurs.

Ce sont les fiduciaires du RRUQ qui s'expriment à travers ce mémoire. Ci-après, ce groupe est simplement appelé « le RRUQ » pour alléger le texte.

Le RRUQ tient à remercier les membres de la Commission des Finances publiques et la Régie des rentes du Québec de leur attention lors de la lecture de ce mémoire commentant le rapport du Comité d'experts.



2. INTRODUCTION

Ce mémoire présente les principales réactions du RRUQ à la publication, en avril 2013, du rapport du Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, le Comité D'Amours.

Tout d'abord, le RRUQ partage l'avis du Comité d'experts que les régimes de retraite à prestations déterminées sont les mieux placés pour assurer la sécurité financière des travailleurs. Les employeurs du réseau de l'UQ doivent être en mesure d'offrir une rémunération globale compétitive, tant au niveau canadien qu'international, et le Régime de retraite est une composante importante de cette rémunération globale. Le RRUQ reconnaît toutefois l'importance d'une rémunération qui respecte la capacité de payer des parties, et adhère entièrement aux valeurs identifiées par le Comité d'experts, soit l'équité intergénérationnelle, la transparence et la responsabilisation.

Le RRUQ accueille très favorablement le diagnostic posé par le Comité d'experts sur l'état des régimes de retraite québécois. En effet, le Comité de retraite du RRUQ, par le biais d'un sous-comité paritaire appelé le Groupe de travail sur le financement et la pérennité (GTFP) créé en avril 2012, s'est récemment prêté au même exercice et a été en mesure de poser un constat semblable sur l'état actuel du Régime, ainsi que de la pérennité menacée de celui-ci. D'ailleurs, dès le milieu des années 2000, le RRUQ a démontré sa proactivité en gestion de risques en remplaçant, au terme de travaux par le comité de retraite suivis d'une négociation patronale-syndicale, la pleine indexation garantie par le financement d'une réserve pour indexation à même la cotisation régulière. Cette indexation conditionnelle est applicable aux prestations accumulées après 2004, la pleine indexation des rentes n'étant accordée que lorsque le niveau de la réserve pour indexation le permet.

Le RRUQ rejoint aussi le Comité d'experts sur les objectifs que devrait viser le système de retraite québécois, c'est-à-dire assurer un revenu de retraite suffisant et réaliste aux travailleurs, et mettre sur pied un financement qui en assure la pérennité.

Finalement, le RRUQ est d'avis que des changements importants doivent être adoptés sans tarder afin de réaligner les moyens utilisés par les régimes de retraite actuels pour atteindre les objectifs énoncés plus haut dans le respect des valeurs formulées par le Comité d'experts. Toutefois, certaines recommandations du comité d'experts sur le cadre de financement auraient un impact dévastateur sur notre régime si elles devaient être appliquées telles quelles. Notre mémoire se concentre essentiellement sur ces enjeux.



3. COMMENTAIRES SUR LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'EXPERTS

Cette section est structurée en trois grands thèmes : le financement, la provision pour écarts défavorables et le partage des coûts.

3.1 Financement

Le RRUQ émet des réserves importantes quant aux nouvelles règles de financement proposées par le Comité d'experts appelées « capitalisation améliorée ».

Fondé en 1970, le Régime existe depuis plus de quarante ans. Depuis ses tout débuts, les règles de financement permettaient l'anticipation des gains potentiels de rendement généralement attendus par une politique de placement diversifiée. De plus, en 2006, le financement du déficit de solvabilité a été éliminé pour les régimes de retraite universitaires et municipaux. Comme la majorité des régimes de retraite à prestations déterminées, le Régime a accumulé un déficit de capitalisation important, dont le début coïncide avec la crise financière de 2008 :

Situation financière du RRUQ sur base de capitalisation¹

(millions de \$)	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Valeur marchande de l'actif	2 673,5 \$	2 437,4 \$	2 415,5 \$	2 156,2 \$	1 857,7 \$	2 256,5 \$
Passif actuariel						
Participants actifs et invalides	1 576,6 \$	1 448,5 \$	1 428,0 \$	1 325,2 \$	1 190,9 \$	1 330,3 \$
Retraités et conjoints survivants	1 382,8 \$	1 178,7 \$	999,5 \$	892,9 \$	773,7 \$	733,6 \$
Participants inactifs avec droits acquis	49,7 \$	51,8 \$	48,0 \$	40,0 \$	35,0 \$	43,9 \$
Provision pour équité salariale	0,0 \$	3,8 \$	18,1 \$	17,0 \$	15,0 \$	0,0 \$
Provision pour indexation	0,0 \$	0,0 \$	0,0 \$	0,0 \$	0,0 \$	30,1 \$
Total	3 009,1 \$	2 682,8 \$	2 493,6 \$	2 275,1 \$	2 016,6 \$	2 137,9 \$
Excédent (déficit) de capitalisation	(335,6 \$)	(245,4 \$)	(78,1 \$)	(118,9 \$)	(158,9 \$)	118,6 \$
Ratio	88,8%	90,9%	96,9%	94,8%	92,1%	105,5%

Le RRUQ est extrêmement préoccupé par ce déficit et c'est pourquoi le Groupe de travail sur le financement et la pérennité (GTFP), dans son rapport déposé en juin 2013, propose des pistes de solutions qui prévoient le maintien de certaines prestations et la réduction de d'autres pour le service futur tout en assurant le financement du service courant et de ce déficit selon les règles de financement actuelles (financement sur 15 ans du déficit de capitalisation). L'application des nouvelles règles de financement au service passé viendrait brusquement changer les règles en place depuis quarante ans, à un moment où les budgets des employeurs participant au Régime se trouvent réduits et où le niveau déjà élevé du déficit limite considérablement la marge de manœuvre des parties.

¹ La situation financière ne tient pas compte de l'indexation conditionnelle pour les prestations après 2004. Notamment, une réserve additionnelle de 146 M\$ est estimée pour ce bénéfice.

Il est important de comprendre que le financement des universités québécoises est contrôlé de façon très serrée par le gouvernement du Québec avec les subventions qui leur sont accordées, et avec les règles strictes entourant les frais de scolarité et les frais afférents pouvant être chargés aux étudiants ainsi que les paramètres généraux de la rémunération qui représentent l'essentiel des dépenses d'opération des universités. Il faut donc en conclure que les universités ne sont pas en mesure d'absorber les coûts importants qui découleraient du changement de ces règles de financement sans affecter leur mission même si des réductions marquées des prestations de retraite étaient envisagées.

Le tableau suivant démontre l'effet désastreux de l'application de la capitalisation améliorée sur la situation financière et le financement requis du RRUQ :

Impact de la capitalisation améliorée		
	Règles actuelles (financement du déficit de capitalisation sur 15 ans)	Capitalisation améliorée
Taux d'intérêt utilisé	6,00 %	6,00 % / 3,75 %
Situation financière du RRUQ au 31 décembre 2012 (millions \$)		
Actif	2 673,5	2 673,5
Passif actuariel	3 009,1	3 847,3
Excédent (déficit)	(335,6)	(1 173,8)
Ratio de capitalisation	88,8 %	69,5 %
Calcul de la cotisation requise (% des salaires)		
Coût du service courant	15,7 %	19,6 %
Financement du déficit	6,4 %	19,5 %
Cotisation totale requise	22,1 %	39,1 %

Il est facile de constater que même si le RRUQ éliminait totalement toute accumulation de prestations futures pour les employés actuels, le financement requis continuerait d'atteindre des niveaux extrêmes pour le service passé. **Allonger la période d'amortissement du déficit ne permettrait pas de régler totalement le problème puisque la cotisation de 19,5 % des salaires passerait à environ 14 % des salaires pour un amortissement du déficit sur 25 ans.**



Taux d'actualisation

Concernant le taux d'actualisation utilisé pour évaluer le coût des régimes de retraite, le RRUQ est d'accord avec l'introduction d'une marge permettant d'absorber les conséquences néfastes découlant d'une expérience défavorable. Cependant le RRUQ émet de sérieuses réserves quant à la méthode proposée par la « capitalisation améliorée » telle que proposée par le Comité d'experts qui utiliserait, aux fins de l'évaluation actuarielle, un taux d'actualisation basé sur le rendement des obligations corporatives de haute qualité. Le graphique suivant présente le rendement de l'indice DEX des obligations corporatives long terme de haute qualité depuis le début des années 2000 :

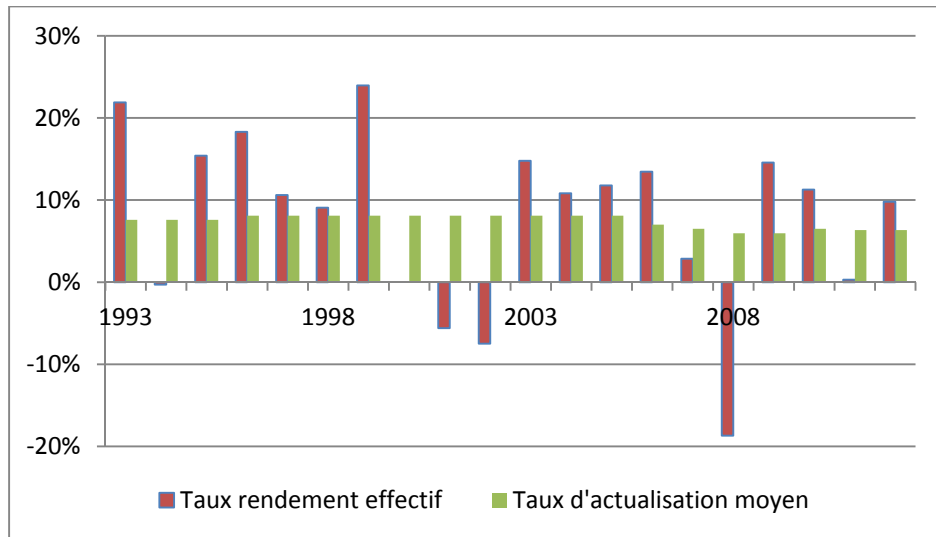


Le graphique démontre que le rendement des obligations corporatives de haute qualité constitue une mesure volatile. Il sous-estime le rendement attendu d'une politique de placement diversifiée et donc aggrave artificiellement le déficit des régimes de retraite. En effet, il n'est pas réaliste de penser qu'une politique de placement diversifiée donnera un rendement de seulement 3,75 % pendant 60 ans. De plus, à certains moments, l'indice proposé peut produire des aberrations. Par exemple, une évaluation actuarielle préparée au printemps 2009 aurait utilisé un taux d'actualisation de près de 8 %, qui reflétait à l'époque le risque de crédit additionnel dans un contexte où l'appétit au risque était significativement réduit². L'utilisation d'un taux d'actualisation de l'ordre de 8 % aurait ainsi sous-estimé le déficit réel qui venait d'exploser suite à la chute des marchés de 2008. En effet, un régime de retraite aurait pu déposer, contrairement à toute logique, une évaluation actuarielle montrant un surplus sur base de capitalisation améliorée, car les pertes de rendement sur les actifs de 2008 (18 %), combinées au rendement requis sur le passif (6 %), auraient largement été compensées par le gain sur le passif d'évaluer avec un taux d'intérêt de 8 % plutôt que de 6 % (diminution du passif d'environ 30 %).

Pour le RRUQ, la meilleure option est de continuer à utiliser un taux d'actualisation basé sur le rendement espéré à long terme de la politique de placement du régime, mais en plus d'introduire une marge pour écarts défavorables suffisante permettant d'atteindre l'objectif visé par le Comité d'experts. Rappelons que le rendement attendu des politiques de placement reconnaît la baisse des taux d'intérêt des dernières années.

² Soulignons que cette hausse reflétait une crise de confiance et de liquidité du marché face à tout risque de crédit dans la foulée de la crise de l'automne 2008.

Le graphique suivant compare le taux d'actualisation utilisé aux fins de l'évaluation actuarielle du RRUQ (rendement attendu moyen) avec le taux de rendement effectif de la caisse du RRUQ (net des frais) depuis 1993 :



On note que le rendement de la caisse dépasse le taux d'actualisation pour la majorité des 20 années. Cependant, sur une base cumulée, la performance de l'année 2008 contribue à faire en sorte que le rendement effectif annuel est d'environ 0,1 % en bas du taux d'actualisation moyen. Cette différence cumulative d'à peine 2% entre le rendement attendu et le rendement obtenu sur une période de 20 ans ne peut toutefois expliquer, à elle seule, le problème de déficit actuel. Il serait donc inexact d'affirmer que les déficits d'aujourd'hui tirent leur origine d'un trop grand optimisme passé des actuaires dans le cadre de la capitalisation et qu'il faut donc réglementer à la baisse les taux de rendement attendus comme le propose le rapport du comité d'experts. Un facteur encore plus important est l'utilisation, durant les années 1990 et 2000, des surplus actuariels en congés de cotisations ainsi qu'en améliorations au Régime, ne laissant aucune réserve permettant d'affronter la crise financière de 2008. Dans le cas du RRUQ, la valeur présente des surplus actuariels ainsi utilisés excède le déficit actuariel auquel nous faisons face aujourd'hui. Encore faut-il rappeler qu'à l'époque, les normes fiscales exigeaient un congé de cotisation patronale dès que le surplus dépassait 10%.

Finalement, concernant la marge pour écarts défavorables qui serait introduite dans le financement du service futur, celle-ci pourrait varier en fonction des caractéristiques propres à chaque régime, par exemple : la maturité du régime, la tolérance aux risques des parties, la politique de placement, et la situation financière du régime. La Régie des rentes du Québec pourrait travailler de concert avec l'Institut canadien des actuaires pour établir des balises encadrant la détermination d'une marge acceptable à chaque circonstance.

Le RRUQ est d'avis que l'introduction d'une marge dans le financement devrait de beaucoup réduire les probabilités que, pour le service futur, un déficit apparaisse. Ainsi, la sécurité des prestations serait bonifiée en même temps que seraient rétablies l'équité intergénérationnelle et la pérennité des régimes.



Par ailleurs, le RRUQ demande que, si elles devaient malgré tout être adoptées, les nouvelles règles de financement ne s'appliquent qu'au service futur (c'est-à-dire aux prestations de retraite accumulées après l'introduction de ces mesures). Pour ce faire, une comptabilité séparée pourrait être mise en place lors de l'introduction des nouvelles règles de financement. Cette comptabilité permettrait d'isoler la situation financière des régimes pour les périodes avant et après l'introduction de ces mesures, jusqu'au financement complet du déficit existant à leur date d'introduction. De plus, cette période de transition permettrait aux comités de retraite des régimes visés d'ajuster graduellement leur politique de placement aux nouvelles règles de financement.

3.2 Provision pour écarts défavorables

Le RRUQ admet qu'un resserrement de l'utilisation des surplus actuariels est nécessaire pour éviter les erreurs passées. Par contre, la constitution d'une provision pour écarts défavorables (PED) si importante (égale à 15 % du passif de solvabilité) milite en faveur de marges dans le financement ou de conservatisme dans le financement moindre que ce qui est recommandé par le Comité d'experts. Conséquemment, si la méthode de capitalisation améliorée n'était pas adoptée et que le financement continuait plutôt à se faire comme présentement mais avec l'introduction obligatoires de certaines marges, la constitution d'une PED à 15% du passif de solvabilité nous apparaît acceptable. Par contre, si la méthode de capitalisation améliorée était adoptée, une PED à 15% est beaucoup trop élevée. Nous proposons de la limiter à 7%, comme c'est le cas actuellement.

Nous sommes également d'avis qu'un régime de retraite universitaire qui choisirait de se doter d'une réserve d'indexation ou d'un fonds de stabilisation devrait être exempté de la provision pour écarts défavorables, comme c'est déjà le cas suite au projet de règlement sur le financement des régimes municipaux et universitaires publié dans la Gazette officielle en mai dernier.

3.3 Partage des coûts

Le RRUQ convient qu'un sain partage des coûts entre employeurs, participants actifs et retraités est nécessaire pour assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées. D'ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 1991, le RRUQ est un régime à financement paritaire. Ce financement paritaire inclut le coût du service courant mais aussi le financement des déficits. Cependant, dans le contexte législatif actuel, ce financement paritaire est difficile à atteindre puisque la Loi RCR, ainsi que la Loi de l'impôt sur le revenu limitent de façon importante le financement du déficit par les employés avec la « règle du 50 % » et la limite de cotisation de 9 % du salaire imposée par Revenu Canada.

Pour éliminer ces contraintes légales, le Comité d'experts recommande que, pour les régimes à coûts partagés, la règle du 50 % soit calculée uniquement en tenant compte de la cotisation salariale versée pour le service courant (c'est-à-dire que la cotisation salariale versée pour financer un déficit ne serait pas tenue en compte pour le calcul des cotisations excédentaires). Puisque le RRUQ est paritaire depuis plus de 20 ans, il est en mesure d'observer les effets pervers potentiels qui pourraient découler d'une telle modification à la règle de 50 %. Dans des cas où un déficit important devrait être financé pendant plusieurs années (comme actuellement), l'application de cette règle du 50 % modifiée pourrait éventuellement mener à des situations où un participant pourrait avoir versé plus en cotisations salariales que la valeur de la prestation de retraite qu'il reçoit du régime, ce qui est incohérent avec le principe d'équité intergénérationnelle mis de l'avant par le Comité d'experts.



De plus, si les régimes à coûts partagés ne garantissent plus aux employés une certaine part employeur, il existe un danger que les travailleurs rejettent les régimes à prestations déterminées pour favoriser les régimes à cotisations déterminées dans lesquels les employés reçoivent une part employeur garantie. Le rapport du Comité d'experts mentionne que ce délaissement aurait pour conséquence la diminution des revenus de retraite pour le futur. Nous recommandons qu'une analyse fouillée des impacts de différents scénarios réglementaires, en ce qui a trait à cette règle du 50%, soit faite par la Régie des rentes avant qu'une option ne soit retenue. Nous sommes un régime où le partage de l'ensemble des coûts se fait sur une base paritaire : nous savons d'expérience que le statu quo pose problème, et nous sommes prêts à transmettre à la Régie les analyses que nous avons faites au fil des ans. Nous croyons aussi que l'option proposée par le Comité créerait d'autres difficultés (telles que celles mentionnées précédemment) que nous appréhendons.



4. CONCLUSION

Le RRUQ reconnaît d'emblée que les régimes à prestations déterminées sont à un tournant important de leur évolution et des changements s'imposent pour assurer leur pérennité. Le travail réalisé par le comité d'experts est très important en ce sens. Toutefois, nous sommes très préoccupés de l'impact que pourrait avoir certaines des recommandations si elles devaient être appliquées telles quelles. Il en va de la survie de notre régime. C'est pourquoi, des analyses détaillées sont à réaliser pour éviter que les changements qui surviendront ne fragilisent davantage les régimes actuels à prestations déterminées.

Nous sommes disponibles pour répondre à toute interrogation que le présent mémoire pourrait soulever et vous assurons de notre entière collaboration.





Régime de retraite de l'Université du Québec

2600, boulevard Laurier
Tour de la Cité
Bureau 600, 6^e étage
Québec (Québec) G1V 4W1
Téléphone : (418) 654-3850
Télécopieur : (418) 654-3854

