

Mémoire de la  
Fédération des travailleurs et  
travailleuses du Québec (FTQ)



présenté à la  
Régie des rentes du Québec  
sur le document de consultation

*« Vers un meilleur financement des régimes de  
retraite à prestations déterminées »*

Septembre 2005

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec  
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100  
Montréal (Québec) H2M 2W3  
Téléphone : (514) 383-8000  
Télécopie : (514) 383-8001  
Site : [www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 3<sup>e</sup> trimestre 2005  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 2-89480-193-9

# Table des matières

Introduction .....	3
Chapitre 1 – La situation actuelle .....	4
1.1    Années de vaches grasses et années de vaches maigres .....	4
1.2    La situation actuelle .....	5
Chapitre 2 – Les propositions de la Régie des rentes .....	7
2.1    Les mesures permanentes.....	7
2.2    Les mesures temporaires .....	9
2.3    D'autres pistes à envisager.....	10
Conclusion .....	12

## Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) tient à remercier la Régie des rentes du Québec de lui donner l'occasion de participer à cette consultation publique sur le financement des régimes complémentaires de retraite. La FTQ représente plus d'un demi-million de travailleurs et de travailleuses des secteurs privé et public de l'économie. Nos membres considèrent à juste titre que leur régime de retraite constitue un des bénéfices les plus importants obtenus durant leur vie active au travail.

Historiquement cependant, la FTQ a toujours considéré que la présence de régimes complémentaires de retraite constitue la réponse syndicale à une lacune du système public de retraite. Notre centrale a toujours fait la promotion d'un régime public et universel dont le taux de remplacement des salaires serait plus élevé (50 % à 70 % du salaire). Un tel régime aurait comme avantage d'être totalement transférable d'un employeur à l'autre et de couvrir toute la population québécoise, indépendamment du fait qu'elle serait syndiquée ou qu'elle travaille dans une industrie fortement couverte par des régimes complémentaires de retraite. Finalement, un régime national coûterait moins cher à administrer qu'une nuée de régimes privés et résisterait mieux aux pressions causées par les variations à court terme des marchés financiers.

Les régimes complémentaires de retraite ont été très durement touchés par la baisse des marchés et surtout par la baisse des taux d'intérêt. Comme le démontre le document de consultation de la Régie, plusieurs régimes de retraite connaissent maintenant des situations financières difficiles. Plusieurs d'entre eux sont déficitaires et les promoteurs des régimes doivent combler ces déficits par des contributions spéciales souvent élevées. Face à ces hausses de coûts, certains employeurs ont menacé de mettre fin à leur régime à prestations déterminées invoquant, entre autres, la fluctuation des coûts de financement de ceux-ci.

La réforme proposée se veut une réponse à cette situation difficile. Toutefois, nous questionnons plusieurs des pistes envisagées qui, selon nous, auront un effet contraire en augmentant la pression financière à court terme sur les régimes complémentaires de retraite, exacerbant ainsi le problème. Nous croyons que ces mesures entraîneront une hausse des coûts qui pourrait amener certains promoteurs à terminer leur régime de retraite. D'autres mesures peuvent aussi aider à régler ce problème. Nous vous présenterons dans les quelques pages qui suivent des commentaires plus détaillés sur le document de consultation de la Régie des rentes. Nous allons aussi proposer certaines piste d'actions.

## Chapitre 1 – La situation actuelle

### 1.1 ANNEES DE VACHES GRASSES ET ANNEES DE VACHES MAIGRES

Les caisses de retraite ont connu d'excellentes années de rendement au cours des années 1990, suivies d'années plus difficiles depuis 2001. En effet, avec un rendement moyen se situant autour de 11 % entre 1990 et 2000, les fiduciaires des caisses de retraite ont pu profiter d'un environnement économique favorable. Aux cours de ces années, la proportion des revenus variables dans les politiques de placement des caisses de retraite est passée de 36 % à 62 %.

Cette politique plus audacieuse n'avait que pour seul objectif de profiter des rendements intéressants des marchés boursiers pour dégager des surplus pour la caisse de retraite. Ces surplus permettaient de prendre des congés de contributions ou encore d'améliorer les bénéfices offerts par le régime. C'est ainsi qu'au cours de ces années (1991-2000), plus de 6 000 congés de contribution furent pris, pour un total de 5 543 milliards \$, et des améliorations au régime furent apportées pour une valeur de 1 615 milliards \$.

Depuis 2001, la situation s'est inversée, les rendements boursiers étant plutôt faibles, de l'ordre de 3,1 %, alors que les évaluations actuarielles prévoient des rendements à hauteur de 7 %. La différence entre les deux taux représente un manque à gagner de 4 % par année de l'actif de la caisse. La situation est encore plus difficile pour plusieurs caisses de retraite qui ont aussi connu des rendements négatifs. C'est cependant, la baisse des taux d'intérêt qui a le plus affecté les caisses de retraite en augmentant de façon significative la valeur du passif actuariel de solvabilité.

Dans la situation actuelle où plusieurs régimes de retraite sont de plus en plus matures<sup>1</sup>, une augmentation du passif actuariel peut constituer un fardeau financier important pour les promoteurs des régimes de retraite. La Régie des rentes a évalué que près de 40 % des régimes de retraite ont des engagements d'une valeur supérieure à trois fois la masse salariale. Les régimes des municipalités et des universités, étant donné le faible taux de roulement de leur personnel, ont atteint un niveau de maturité élevé. C'est ainsi que leurs engagements représentent respectivement 5,5 fois et 5,1 fois leur masse salariale.

---

<sup>1</sup> Un régime mature est un régime ayant une partie importante de son passif liée aux bénéfices accumulés par les retraités et les ayants droits ou encore un régime ayant un ratio élevé de retraités sur le nombre de participants et participantes.

## 1.2 LA SITUATION ACTUELLE

Force est de constater qu'aujourd'hui les régimes de retraite constituent des engagements financiers importants. Pour les employeurs, il s'agit d'un engagement qui peut demander des contributions substantielles lorsque apparaît un déficit. Pour les participants et les participantes, l'accumulation, dans une caisse de retraite, des sommes nécessaires pour garantir les bénéfices acquis au cours des années constitue une sécurité indispensable.

Cependant, la prise de congés de contribution et une conjoncture défavorable des marchés financiers ont grandement affecté la viabilité même des régimes de retraite à prestations déterminées. Les employeurs ont de plus en plus tendance à se départir de leur régime actuel ou à refuser de mettre sur pied de nouveaux régimes à prestations déterminées, invoquant les mauvais résultats des marchés financiers et la volatilité des cotisations. À l'exception des régimes pour lesquels ont été négociées des formules de partage de coûts, les employeurs sont très souvent seuls responsables des déficits actuariels créés, il est vrai, par la déconfiture des marchés financiers, mais aussi par leur gestion à court terme de la caisse et par des années de sous-financement des régimes de retraite. Les employeurs sont cependant encouragés dans ces pratiques à courte vue par la limite fiscale de 10 % du passif actuariel de continuité des surplus qu'il est possible d'accumuler dans une caisse de retraite.

Nous pouvons aussi questionner comme le fait la Régie dans son document de consultation sur l'imprécision des hypothèses actuarielles utilisées. Une façon polie de poser la question de l'indépendance des actuaires, question soulevée de façon périodique par nos syndicats et par les représentants et représentantes des participants et participantes aux comités de retraite. Nombreux sont ceux et celles qui s'interrogent sur le conflit d'intérêt apparent entre le rôle de conseiller de l'employeur et celui d'actuaire du régime. Comment les membres du comité de retraite doivent-ils juger la situation lorsque l'actuaire et l'employeur se présentent conjointement à une rencontre du comité de retraite suite à un caucus préparatoire privé tenu avant la réunion officielle du comité? Depuis des années, nos membres ont l'impression que les actuaires modifient leurs hypothèses en fonction des besoins de l'employeur. Nous ne sommes donc pas surpris de voir que la Régie des rentes ait établi que les actuaires utilisaient des taux d'intérêt plus élevés lorsque les déficits étaient plus élevés et plus bas lorsque des surplus étaient présents. En agissant ainsi, ces derniers minimisent les surplus et les déficits d'une caisse de retraite.

Pendant des années, le seul intérêt des employeurs était de gérer le coût du régime et de maintenir celui-ci le plus bas possible étant donné les bénéfices promis. Pendant les années 1990, alors que les marchés étaient favorables, la recherche de rendements supplémentaires a constitué la seule façon de faire. Très peu a été fait pour prendre en compte les engagements du régime et la démographie des participants et participantes dans leur décision de placements et de financement de la caisse de retraite. Plusieurs régimes à maturité élevée ont adopté des politiques de placements audacieuses qui sont à l'opposé de ce qui serait considéré comme pertinent à leur situation. Le risque

que fait porter une telle gestion sur les avantages de nos membres a été occulté par les marchés financiers plus que généreux. Malgré tout, ces risques étaient réels comme l'ont constaté les participants de plusieurs régimes dont celui de la mine Jeffrey à Asbestos.

Et ces risques étaient tout aussi réels pour les employeurs et les employés qui ont vu le coût de leur régime augmenter lorsque des déficits se sont pointés, suite à la baisse des marchés financiers et des taux d'intérêt depuis 2001. N'ayant pas évalué correctement le risque encouru, plusieurs régimes de retraite font aujourd'hui face à des paiements d'amortissement importants qu'ils doivent amortir sur cinq ans.

La prudence nécessaire dans la gestion des caisses de retraite ayant manqué, les régimes à prestations déterminées connaissent une période difficile. En plus d'être déficitaires, ces régimes voient leur taux de cotisations fluctuer de façon importante. Nous l'avons dit, cela est suffisant pour amener certains employeurs à questionner la pertinence de maintenir leur régime. Cependant, dans le passé, ces régimes ont rempli leurs promesses pour nos membres. Malgré les difficultés actuelles des régimes de retraite à prestations déterminées, ces derniers demeurent le meilleur outil de planification de retraite pour nos membres. La FTQ considère qu'il faut faire tout en notre possible pour assurer un environnement favorisant le maintien et le développement des régimes de retraite.

## Chapitre 2 – Les propositions de la Régie des rentes

### 2.1 LES MESURES PERMANENTES

Nous ne commenterons pas une par une les différentes mesures qui furent proposées par la Régie des rentes du Québec. Mais, malgré la volonté exprimée de protéger les bénéficiaires des participants et des participantes, nous nous interrogeons sur l'impact que ces mesures auront sur le coût des régimes et sur leurs développements futurs.

Par exemple, la mesure la plus publicisée des mesures par les médias fut l'allongement de la période d'amortissement des déficits de solvabilité sur dix ans plutôt que sur cinq ans. Cette mesure serait censée réduire la pression découlant des paiements élevés d'amortissement sur les finances des employeurs. En pratique cependant, tout régime ayant un niveau de solvabilité inférieur à 100 % n'aura que cinq années pour effectuer les paiements nécessaires pour revenir à une solvabilité de 100 % ou supérieure. La mesure permettant l'amortissement d'un déficit de solvabilité sur dix ans s'applique seulement pour permettre à un régime de retraite de retrouver un niveau de solvabilité de 115 % où le 15 % supplémentaire représente « *une provision pour écarts défavorables en solvabilité* », une autre mesure proposée par la Régie des rentes. Les montants d'amortissement nécessaires en vertu des règles actuelles ne seront donc pas changés par la mesure proposée.

De plus, l'obligation d'une provision pour écarts défavorables fera augmenter, à court terme, le coût des régimes de retraite, le temps d'atteindre le niveau de réserve nécessaire. Pour faciliter la transition, la Régie propose de consolider les déficits accumulés lors de l'évaluation actuarielle qui suivra, le 30 décembre 2009, cette mesure devant permettre d'amenuiser l'impact de cette hausse de coût. **Nous ne sommes pas convaincus que, prises dans leur ensemble, la création d'une réserve pour écart défavorable, l'extension à dix ans de la période d'amortissement des déficits de solvabilité et la consolidation au rapport actuariel suivant le 30 décembre 2009 permettront de réduire la volatilité des cotisations. Nous constatons toutefois que ces mesures ne manqueront pas d'augmenter le coût des régimes de retraite, ce qui risque d'amener certains employeurs à se départir de leur régime. La FTQ se prononce donc contre la mise en place de ces mesures.**

Nous déplorons particulièrement l'intention de la Régie d'appliquer ces mesures à certains régimes pour lesquels il n'existe pas de risque lié à la terminaison du régime. Nous questionnons notamment la pertinence d'appliquer ces mesures aux régimes du secteur parapublic (municipalités et universités par exemple) pour lesquels le gouvernement du Québec, comme employeur ultime, garantit le paiement des prestations. Pour ces régimes, le risque de terminaison est plutôt faible et le risque d'une faillite et d'une perte de bénéficiaires l'est encore plus. L'évaluation de solvabilité vise principalement à s'assurer de la protection des bénéficiaires des participants lors de la terminaison de leur régime. **Étant donné le peu de risque encouru par les participants des régimes parapublics, la FTQ recommande de ne pas exiger que**



**ces régimes maintiennent une réserve pour écart défavorable dans la mesure où on irait de l'avant avec cette proposition. De plus, nous recommandons aussi que ces régimes puissent amortir un déficit de solvabilité sur une période de dix ans.** Une telle mesure s'inspire d'une mesure temporaire proposée par la Régie des rentes.

Trois autres mesures permanentes sont aussi proposées : permettre l'utilisation d'instruments financiers pour garantir des paiements d'amortissement en solvabilité; établir et financer le coût d'une modification sur base de solvabilité et permettre aux parties de s'entendre à l'avance au sujet de l'attribution de l'excédent d'actif. **La FTQ est favorable à la première des mesures proposées (utilisation d'instruments financiers)**, mais nous avons quelques commentaires à formuler sur les deux suivantes.

La deuxième mesure qui demande d'établir le coût d'une modification sur la base de solvabilité a beau avoir été prise avec l'intention de protéger les bénéficiaires des participants et des participantes, elle risque plutôt de réduire l'accès à des bénéficiaires améliorés pour ceux-ci. Plusieurs régimes à prestations forfaitaires ou à salaires de carrières ont, au cours des années, développé leur régime en indexant les bénéficiaires passés à chaque négociation. La nouvelle méthode de calcul du coût des modifications aura comme conséquence d'augmenter à court terme le coût d'une amélioration et ainsi de réduire la capacité d'augmenter les bénéficiaires. La hausse régulière des bénéficiaires passés au coût de la vie constitue la seule manière d'assurer un taux raisonnable de remplacement du salaire. **Étant donné que cette mesure aura pour effet d'augmenter le coût d'une amélioration au régime de retraite et la capacité de négocier des améliorations pour nos membres, la FTQ se prononce contre l'adoption de cette mesure.**

Pour ce qui est de la dernière mesure permanente, qui entend permettre aux parties de s'entendre à l'avance sur l'utilisation des surplus, elle vise un objectif louable qui est de lever l'incertitude sur l'utilisation des surplus et de favoriser un financement plus adéquat. Cependant, à la lumière des règles introduites dans la loi pour la prise de congés de contributions et de celles vouées à une proposition de partage des surplus lors de la terminaison du régime, nous croyons que de telles ententes n'interviendront que dans de très rares cas. En effet, le groupe des participants inactifs (retraités et ayants droit) occupe une position avantageuse, particulièrement dans les régimes matures. D'un côté, selon la loi, les bénéficiaires de ceux-ci ne peuvent être réduits. De l'autre, de par leur nombre, ils exercent un quasi droit de veto sur toutes les ententes entre le promoteur du régime et les participants actifs, qui sont les payeurs actuels du régime de retraite. Ce déséquilibre entre le risque et l'accès au surplus rend peu probables des ententes entre les parties. **Vous comprendrez donc que la FTQ rejette la proposition faite de permettre les ententes préalables sur les surplus en cas de terminaison.**

Les règles actuelles qui permettent de s'entendre sur le partage des surplus à la terminaison du régime nous semblent préférables puisque à cette date, la situation réelle du régime est connue. De plus, faute de voir l'interdiction des congés de

contributions, l'utilisation des surplus en situation de continuité constitue selon nous une question de négociation collective pour laquelle les syndicats constituent les seuls porte-parole possibles. Dans la mesure où la Régie s'obstine à introduire un troisième partenaire à la table de négociation (les retraités), il faudrait évaluer l'impact, pour les diverses parties, de modifier la *Loi sur les régimes complémentaires* pour permettre la tenue d'une comptabilité séparée pour les bénéficiaires et les caisses de retraite des participants actifs et des participants inactifs. Chacune des parties pourrait alors conclure sa propre entente. *A priori*, nous considérons qu'une telle alternative serait au désavantage des retraités qui peuvent actuellement compter sur la solidarité financière des participantes et des participants actifs lors des négociations collectives.

La FTQ se prononce toutefois en faveur des deux dernières mesures permanentes de capitalisation. Nous appuyons l'intérêt manifesté par la Régie des rentes de demander à l'Institut canadien des actuaires de définir un nouveau cadre normatif en matière de capitalisation. Un nouveau cadre normatif plus précis s'avèrerait pertinent et favoriserait l'indépendance des actuaires en limitant leur pouvoir discrétionnaire. De plus, on devrait profiter de l'adoption d'un nouveau cadre législatif pour favoriser la transparence et la compréhension des choix actuariels. **La FTQ recommande à la Régie des rentes du Québec de demeurer vigilante et de s'assurer que les travaux de l'Institut canadien des actuaires, en vue d'adopter un nouveau cadre normatif en matière de capitalisation, produiront un environnement favorable aux régimes à prestations déterminées.**

**Faute de les interdire, nous approuvons aussi l'idée de limiter les congés de cotisations à l'année suivant la dernière évaluation actuarielle.** Les congés de cotisations, pour les années subséquentes, ne seraient permis que s'ils ne rendent pas le régime insolvable. Cette mesure assurera une protection supplémentaire aux bénéficiaires de nos membres.

## **2.2 LES MESURES TEMPORAIRES**

La Régie des rentes propose trois mesures temporaires visant à faciliter la transition vers les mesures permanentes. À notre avis, les mesures temporaires constituent des mesures suffisamment fortes pour permettre aux caisses de retraite de passer à travers une période difficile. La première de ces mesures permettrait de consolider les déficits accumulés à la première évaluation actuarielle suivant le 30 décembre 2004. Cette mesure réduirait à court terme la pression exercée sur les régimes par les mauvais résultats des marchés financiers des dernières années.

L'allègement des exigences d'amortissement des déficits constitue une autre mesure qui réduirait la pression sur les caisses de retraite. Cette mesure ne pourrait s'appliquer que si une des trois conditions suivantes était présente :

- 1<sup>o</sup>- Qu'une garantie appropriée pour couvrir le déficit soit obtenue auprès d'une institution financière reconnue;
- 2<sup>o</sup>- Que le régime couvre des membres provenant du secteur municipal, paramunicipal ou universitaire;

- 3<sup>o</sup>- Que le promoteur obtienne l'accord de 70 % des participantes et participants actifs et un même pourcentage des participantes et participants non actifs (retraités et bénéficiaires).

Nous avons déjà exposé notre opinion favorable à une mesure permanente de recours à une garantie appropriée. Nous tenons aussi à mentionner notre appui à voir la condition numéro deux devenir une mesure permanente et de permettre aux régimes de retraite du secteur municipal et universitaire d'amortir leur déficit sur dix ans. Le risque de faillite des employeurs de ces secteurs de l'économie est nul. Finalement, la troisième condition nous apparaît indispensable. Elle pourrait aussi être introduite sur une base permanente; cependant, il serait nécessaire d'obtenir l'accord des participants et participantes à chaque fois qu'un promoteur désirerait étendre la période d'amortissement pour un déficit donné à dix ans. **Pour toutes ces raisons, la FTQ se prononce en faveur des mesures temporaires proposées et nous demandons au législateur d'envisager l'introduction de façon permanente de celles-ci dans la loi.**

### **2.3 D'AUTRES PISTES A ENVISAGER**

Certaines pistes de solutions ont été proposées par nos membres lors des consultations que nous avons tenues. Par exemple, il nous apparaît urgent à la lumière des variations des marchés financiers d'augmenter la limite fiscale de 10 % d'excédent au-delà de laquelle un régime se doit de procéder à une amélioration des bénéfices ou à la prise d'un congé de contribution. Nous réitérons cette demande mainte fois avancée par notre fédération. La crise actuelle a au moins permis de constater que la limite de 10 % est nettement insuffisante. Trop souvent dans le passé, l'atteinte de cette limite artificielle a servi d'excuse aux employeurs pour enclencher une période de prise de congés de contribution. **La FTQ demande donc à la Régie et au gouvernement du Québec de faire toutes les représentations nécessaires auprès de Revenu Canada pour faire augmenter cette limitation à un niveau plus élevé et à procéder immédiatement aux modifications nécessaires de la loi de l'impôt du Québec.**

Toujours dans le même axe des représentations politiques, nos membres considèrent qu'une des meilleures façons de protéger les bénéfices de nos membres serait d'élever toute dette envers la caisse de retraite au moment d'une faillite au niveau d'une créance prioritaire (de premier rang). **La FTQ demande donc à la Régie des rentes et au gouvernement du Québec d'intervenir auprès des autorités fédérales pour que les dettes envers une caisse de retraite soient considérées comme des créances privilégiées.**

Finalement, la régie pourrait à son niveau intervenir de deux façons. Dans un premier temps, **la FTQ demande la modification de la loi pour permettre spécifiquement la création d'une réserve pour écart défavorable en évaluation de continuité.** Une telle réserve de sécurité au niveau de la continuité pourrait permettre aux caisses qui le désirent de se doter d'un coussin qui permettrait de protéger les bénéfices des participants et des participantes tout en réduisant la volatilité des cotisations sur base de solvabilité.

La Régie des rentes pourrait aussi encourager l'utilisation d'une telle réserve pour écart défavorable en obligeant l'adoption d'une politique de financement du régime de façon à favoriser le financement ordonné. Le manque de gestion du passif actuariel a permis les abus passés au niveau des politiques de placements et au niveau de la prise de congés de contribution. L'obligation nouvelle de produire une politique de financement des bénéfices permettrait, nous en sommes certains, de stabiliser les cotisations au régime et améliorerait la protection des bénéfices accumulés. C'est pourquoi, **la FTQ demande que l'on modifie la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* de façon à rendre obligatoire l'adoption par les comités de retraite d'une politique de financement de la caisse de retraite.**

## Conclusion

Le document de consultation de la Régie des rentes du Québec présente bien la situation actuelle. Les marchés financiers difficiles, la tendance à financer au minimum et la volatilité du coût des régimes de retraite réduisent l'attrait de ceux-ci auprès des promoteurs. Aux tables de négociations, nos membres ont déjà senti la pression des employeurs qui veulent se débarrasser de ce qu'ils considèrent comme un fardeau financier. Pourtant, lorsque la situation financière était meilleure, ces mêmes employeurs ne se sont pas gênés pour multiplier les congés de contribution.

Nos membres ont toujours apprécié la protection que leur offraient les régimes à prestations déterminées. Faute d'un meilleur régime public, ces régimes constituent l'outil de planification pour la retraite. Leur remplacement par des régimes d'accumulation serait désastreux. Dans ce contexte, nous ne pouvons prendre le risque qu'une hausse des coûts des régimes de retraite ne vienne fragiliser davantage les régimes à prestations déterminées. Les propositions permanentes faites par la Régie des rentes nous inquiètent. Cependant, les propositions temporaires (devenues permanentes) et les propositions supplémentaires que nous avons faites peuvent atteindre les objectifs visés par le document de consultation de la Régie des rentes.

Nous avons cherché dans la rédaction de notre mémoire à établir les conditions qui favoriseraient le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous avons recommandé dans le passé une proposition originale qui permettrait à plusieurs de nos membres d'avoir accès à des régimes de retraite à prestations déterminées malgré les réticences des employeurs à établir de nouveaux régimes. À ce jour, nous attendons toujours l'adoption d'une réglementation qui permettrait de mettre sur pied des régimes à financement salarial (régimes syndicaux dans notre terminologie).

Nous avons également proposé des changements qui permettraient, selon nous, d'améliorer les propositions de la Régie des rentes en réduisant l'impact à la hausse sur les coûts de celles-ci. Nous espérons que la Régie des rentes tiendra compte de nos suggestions.

Nous remercions la Régie des rentes du Québec du temps qu'elle a consacré pour recevoir nos commentaires.

RB/gd-fv  
sepb-574

2005 09 29