

# Mise à jour de l'ACEP sur les retraites

## Partiellement ensoleillé et nuages orageux à l'horizon

juin 2014

**C**e printemps a été le théâtre d'une série d'événements sur les pensions, dont l'annonce par le gouvernement de « prestations cibles », un nouveau rapport sur la comptabilité « à la juste valeur » de l'Institut C.D. Howe, une grande couverture médiatique sur les retraites de la fonction publique et, fait le plus marquant, le rapport du printemps 2014 du vérificateur général du Canada. Malheureusement, la plupart des analyses effectuées jusqu'ici s'appuient sur des principes à court terme plutôt que sur des facteurs actuariels à l'horizon prolongé. Comme vous le verrez ci-après, si le régime de pension de retraite de la fonction publique se tire bien d'affaire en période économiquement difficile, il s'en tirera encore mieux lorsque l'économie s'améliorera.

### **Pas de changements immédiats aux régimes de retraite fédéraux**

À la suite du dépôt du rapport du vérificateur général sur les régimes de retraite du secteur public, le gouvernement a annoncé que ses employés auraient droit à une trêve sur les retraites pour les trois prochaines années :

*« [...]J'ai indiqué au sujet des prochaines négociations collectives que pour les trois années qui viennent l'accent serait mis sur les congés de maladie et l'absentéisme, et non sur de nouvelles réformes des pensions de retraite. Je suis persuadé que c'est la chose à faire, »* a déclaré le président du Conseil du Trésor, Tony Clement.

Ces nouvelles constituent un répit pour les fonctionnaires assiégés à la veille d'une difficile ronde de négociations collectives.

*« Le président du Conseil du Trésor est certainement au courant que la législation fédérale restreint la négociation de bonne foi des pensions, de même que des questions de classification et de dotation. Le fait de laisser entendre que les réformes des pensions ne font pas partie du programme des négociations est trompeur, »* a déclaré le président de l'ACEP, Claude Poirier.

## Rapport du vérificateur général sur les régimes de retraite du secteur public

Dans son dernier rapport, le vérificateur général, M. Michael Ferguson, souligne les insuffisances de la gouvernance des régimes et les défis économiques et démographiques réunis auxquels font face les régimes de retraite de la fonction publique du Canada. D'autres révélations du rapport soulèvent des préoccupations sur l'orientation des régimes de retraite du secteur public.

### Bonne gouvernance et viabilité

Pour résumer succinctement les constatations principales du rapport du vérificateur général, les mots clés à retenir seraient « gouvernance » et « viabilité ». Comme l'a exprimé M. Ferguson :

*[...]Le gouvernement est tenu par la loi de verser les prestations de retraite, et il a l'entière responsabilité de tout déficit de financement. En pareil contexte, on peut s'attendre à ce que les régimes soient conçus de façon à ce qu'ils soient viables et abordables.*

Tout en reconnaissant que les organisations gouvernementales chargées de surveiller ces régimes de retraite ont rempli leurs obligations imposées par la loi, aucune organisation n'est chargée d'en assurer la viabilité. En général, l'audit constate que le cadre de gouvernance des régimes de retraite du secteur public ne respecte pas les bonnes pratiques et doit être renforcé. Le vérificateur général l'a bien formulé :

*[...]Prenons l'exemple d'un tout nouveau fonctionnaire, qui commencerait aujourd'hui, disons à l'âge de 22 ans. Celui-ci veut savoir si son régime de retraite existera encore, disons dans 70 ans. Il est donc très important que quelqu'un soit responsable.*

Le rapport constate aussi que le cadre de gouvernance ne comporte pas de politique de financement prévoyant un taux établi de tolérance au risque; les renseignements financiers produits par les entités responsables sont dispersés dans plusieurs rapports et ne sont pas faciles à lire, de sorte que les Canadiens et Canadiennes et les parties prenantes (les adhérents aux régimes) ne sont pas informés de façon claire et consolidée; le Ministère des Finances n'a pas terminé son analyse des coûts et avantages du financement des obligations antérieures à l'an 2000. Comme prévu, le gouvernement a répondu qu'il ferait tout pour donner suite aux recommandations du rapport.

*« L'ACEP appuie tous les efforts visant à améliorer l'administration des retraites, la bonne gouvernance et la communication aux adhérents et au public. Nous sommes toutefois inquiets au sujet des changements démographiques et nous nous opposons résolument aux initiatives du gouvernement en vue de transférer à nos membres les coûts et les risques des régimes. Nous devons nous rappeler sans cesse que l'information disponible actuellement provient surtout de groupes de réflexion ou de politiciens, non des gestionnaires des régimes, ni des gestionnaires des investissements, » a déclaré le président de l'Association, Claude Poirier.*

## Défis économiques et démographiques

Le rapport note aussi que depuis la récession et la crise économique de 2008, les marchés financiers ont connu une volatilité accrue et de faibles taux d'intérêt. Au cours de la même période, les régimes de retraite du gouvernement fédéral ont obtenu des gains plus bas que prévu, alors que l'espérance de vie à l'âge de 65 ans s'est accrue. Ces facteurs se conjuguent pour accroître les coûts des régimes et pourraient avoir un impact sur leur viabilité. Au cours des trois dernières années, les régimes de retraite du secteur public ont subi un déficit de 6,5 G\$ par rapport aux évaluations actuarielles. Des paiements spéciaux, annuels, après amortissement, ont été faits pour combler le déficit, sans impact sur la situation financière du gouvernement. Cependant, compte tenu du rendement sur l'investissement réalisé l'an dernier et au cours des dix dernières années par [l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public](#) (Investissements PSP) – 10,7 % l'an dernier et un rendement annualisé de 8,4 % sur dix ans – les adhérents aux régimes et autres intervenants doivent tenir pour certain que leurs régimes sont viables.

Comme l'ACEP l'a démontré précédemment, malgré les obligations expresses du gouvernement, celui-ci exploite toutes les occasions possibles de transférer vers les employés les coûts et les risques (lire l'article « Les questions de pension – Suprême déception » dans le [Rapport annuel de l'ACEP, 2012-2013](#)). En réponse aux observations du vérificateur général sur la viabilité, le Secrétariat du CT a indiqué que :

*[...]Les travaux sur la viabilité appuient les modifications au régime de retraite qui ont été annoncées dans le budget de 2012 et qui ont eu pour effet de hausser les taux de cotisation des fonctionnaires à 50 %, sur cinq ans, et de porter l'âge normal de la retraite à 65 ans au mois de janvier 2013. Ces changements permettront de réaliser des économies de 2,6 milliards de dollars d'ici l'exercice 2017-2018 et de plus de 900 millions de dollars annuellement par la suite.*

On est en droit de se demander à quel point ces modifications auraient été nécessaires si le gouvernement ne s'était pas emparé des surplus de près de 30 G\$ accumulés par le régime avant 2000. Sur les 30 prochaines années, l'augmentation des cotisations des employés devrait totaliser la quasi-totalité des surplus confisqués par le gouvernement fédéral actuel. Compte tenu des prestations moindres accordées aux adhérents au nouveau régime, le gouvernement prépare-t-il un autre excédent qu'il s'appropriera?

*« Étant donné la conjoncture économique, on pourrait s'attendre à ce que le vérificateur général fasse des observations sur la prudence de la saisie des surplus des régimes par le gouvernement dans le passé. Malheureusement, l'audit ne s'étendait pas à cette période antérieure, »* a commenté le président de l'ACEP, Claude Poirier.

## Autres préoccupations

Toutes les entités liées à la gouvernance des régimes de retraite du secteur public ont accepté les recommandations du vérificateur général. Toutefois, bien qu'il reconnaisse dans sa réponse qu'il est soucieux d'effectuer des évaluations régulières et de fournir des conseils d'experts sur les régimes de retraite du gouvernement pour en assurer la viabilité, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne communique pas ses analyses au vérificateur général, étant donné le caractère confidentiel des documents du

Cabinet et du budget. Les dirigeants du Secrétariat ont admis au vérificateur général qu'ils ont analysé d'autres types de régimes, dont des régimes à cotisations déterminées, des régimes hybrides, ainsi que d'autres changements à l'âge de la retraite. Manifestement, tous les employés et leurs représentants doivent s'inquiéter de ces travaux et des incidences à venir. Pourquoi ces nouveaux types de régimes sont-ils analysés et pourquoi n'y a-t-il pas de consultation ni de discussion publique?

*« La consultation se ferait facilement par l'intermédiaire du Comité consultatif sur la pension de la fonction publique. Malheureusement, le CCPFP ne s'est pas réuni officiellement depuis presque deux ans, » selon le président Poirier.*

De plus, le gouvernement Conservateur a imposé unilatéralement une répartition des contributions en parts égales (50-50) à ses employés, sans offrir en contrepartie un changement de régime approprié, à savoir passer de la gestion du régime de pensions par l'employeur seul à la cogestion du régime. Les représentants des employés au conseil d'administration auraient certainement un intérêt marqué pour la durabilité et la transparence. Comme nous avons pu l'observer jusqu'à présent, on peut se demander si la gestion du fonds relevant uniquement d'un employeur peut répondre à ses exigences. Le rapport du vérificateur général est silencieux à ce sujet.

## **Modifications proposées aux retraites des employés assujettis à la réglementation fédérale**

Outre les préoccupations soulevées ci-dessus, l'ACEP note d'autres mesures liées aux retraites que le gouvernement fédéral a prises et qui pourraient nuire aux intérêts des employés. En avril dernier, le ministre d'État aux Finances a annoncé l'étude de régimes de retraite à « prestations cibles » pour les travailleurs assujettis à la réglementation fédérale qui contribuent actuellement à des régimes à prestations déterminées. Le ministre a annoncé que sa proposition ferait l'objet de consultations accélérées et qu'elle exigerait des modifications à la législation sur les retraites. Ces régimes à prestations cibles prévoient la réduction des prestations tant pour les employés que pour les pensionnés. Rien ne garantit que les prestations promises seront maintenues à la retraite. Un tel régime de retraite transfère tout le risque des employeurs aux employés. Bien que le gouvernement ait donné l'assurance que ces modifications ne visaient pas les employés de l'administration publique centrale, ces mesures ouvrent la porte à l'érosion des prestations de retraite de la fonction publique. L'ACEP s'oppose à l'introduction de tels régimes dans la fonction publique fédérale.

*« Nous ne voulons pas que nos membres subissent une réduction ou une actualisation soudaine de leurs pensions, comme l'ont connue les employés de Nortel, » ajoute le président de l'ACEP, Claude Poirier.*

## **La perception du public**

Naturellement, pendant la période menant à la publication du rapport du vérificateur général, les médias et d'autres groupes d'intérêts se sont employés à attaquer les régimes de retraite du secteur public. La presse, pour sa part, a qualifié ces régimes de « très généreux » et de « retraites dorées ». Ces qualificatifs sont inexacts, comme le montrent les comparaisons objectives faites dans les propres études comparatives du gouvernement fédéral. Dans une étude de 2007 commandée par le Conseil du

Trésor, les consultants ont comparé le régime de la fonction publique fédérale à 18 autres grands régimes des secteurs privé et public (lire l'article « Les pensions dans la fonction publique fédérale – Le mythe du Cadillac » dans [l'édition d'août 2010 d'Entre professionnels](#)) et ont démontré, selon tous les éléments mesurés, que les régimes de retraite de la fonction publique fédérale se situent dans la moyenne des autres grands régimes comparables. Les modifications issues du budget 2007 et les plus récents changements apportés par le budget de 2012 n'ont pu que réduire leur classement relatif.

Néanmoins, il faut reconnaître que seulement 40 % des Canadiens et Canadiennes ont accès à un régime de retraite financé par l'employeur. Le régime du gouvernement fédéral est certainement le plus important et constitue donc une cible facile pour les médias qui cherchent à alimenter les idées fausses et les stéréotypes. Par exemple, la presse ne mentionne jamais que le régime de pensions du gouvernement fédéral est coordonné avec le Régime de pensions du Canada ou le Régime des rentes du Québec. Ainsi, une partie des prestations que reçoivent les retraités de la fonction publique du Canada en vertu d'un régime que la presse et de nombreux groupes de réflexion traitent de régime de pensions « en or » sont celles-là mêmes que la majeure partie des Canadiennes et des Canadiens reçoivent.

La meilleure défense des régimes de retraite du gouvernement fédéral vient tout simplement du rapport du vérificateur général :

*[...]La bonne gestion des affaires publiques repose sur le calibre et le rendement de la fonction publique. Les prestations de retraite occupent une place importante dans la rémunération totale qui est offerte aux fonctionnaires, dans le cadre des efforts déployés pour recruter et maintenir en poste des travailleurs hautement qualifiés.*

Même l'Institut C.D. Howe, un critique de longue date des pratiques comptables utilisées pour les régimes de retraite du secteur public, caractérise favorablement les régimes du secteur public :

*[...]Les pensions sont bonnes, mais pas déraisonnables, remplaçant généralement environ 50 % de la rémunération des employés comptant de longues années de service qui prennent leur retraite vers la fin de la cinquantaine ou au début de la soixantaine. À cet égard, ces pensions sont semblables à celles que les planificateurs financiers recommandent à leurs clients.*

## Comptabilité à la juste valeur

Réagissant au rapport du vérificateur général, l'Institut C.D. Howe fait de nouveau la promotion de la comptabilité à la « juste valeur ». Dans son dernier rapport sur les retraites du secteur public (mars 2014), l'Institut présente un argumentaire pour l'utilisation de cette méthodologie comptable. [L'ACEP a systématiquement démontré que ces méthodes comptables](#) (plus communément connues sous le vocable « à la valeur du marché ») n'étaient pas destinées aux régimes de retraite et que leur application pourrait entraîner une certaine volatilité. En outre, cette approche a été critiquée par l'industrie des assurances et l'industrie bancaire et par des PDG bien connus de grandes sociétés. Il a été avancé que l'utilisation de cette méthodologie dans [les grands marchés financiers était en partie responsable de la spirale inflationniste de 2007](#). L'Institut a reconnu, dans son propre rapport, que l'adoption par le secteur privé de la comptabilité « à la valeur du marché » aux fins des retraites a été « lente ». Plus important encore, l'Institut reconnaît certains des défauts et des consé-

quences indésirables de la comptabilité « à la valeur du marché » :

*[...]La mise en marché d'obligations liées aux régimes de retraite dans un monde où les taux d'intérêt à long terme peuvent fluctuer et fluctuent effectivement suivant une large fourchette introduit un niveau de complexité et de volatilité non souhaitable dans les états financiers du secteur public [...]*

De plus, le rapport de l'Institut révèle ses motifs pour aller en ce sens. Cela fait partie d'une stratégie pour transférer le risque du gouvernement fédéral comme employeur à ses employés et aux adhérents aux régimes :

*[...]Les risques qu'on demande aux contribuables de supporter sans contrepartie devraient être transférés en tout ou en partie aux adhérents aux régimes [...]*

Sans surprise, dans ses observations sur le travail indépendant de l'actuaire en chef du Canada et dans son analyse et son évaluation des retraites du secteur public, le dernier rapport du vérificateur général ne fait aucune mention des pratiques de la comptabilité « à la juste valeur ».

## Résumé

Bien que l'ACEP fasse bon accueil aux recommandations du vérificateur général et aux mesures du gouvernement pour améliorer la gouvernance du régime des pensions de retraite ainsi qu'à l'assurance du gouvernement qu'il n'y aurait pas de nouvelles réformes des pensions dans un proche avenir, les intentions du gouvernement à moyen terme et l'orientation future des régimes de retraite du secteur public suscitent de sérieuses préoccupations

*« Nous nous opposons résolument à tous les efforts visant à transférer, du gouvernement aux employés, une plus grande partie des coûts et des risques des régimes. Nous résisterons fermement à toute tentative en vue d'introduire des prestations cibles. Le gouvernement doit faire preuve d'une plus grande transparence en matière de retraite, » conclut le président de l'ACEP, Claude Poirier.*

L'ancien président de l'ACEP, Bill Krause, a rédigé cette analyse. M. Krause a longtemps siégé au Comité consultatif sur la pension de la fonction publique et est considéré comme un spécialiste de ce domaine.