



DOSSIER DE L'OBSERVATOIRE DE LA RETRAITE

Les régimes de retraite et la question de l'indexation des rentes : le cas du RREGOP

Janvier 2024

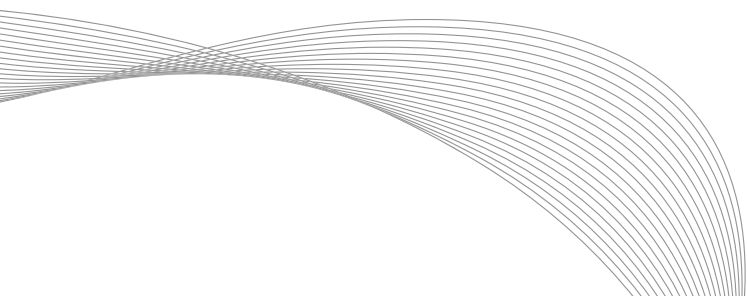
Les régimes de retraite et la question de l'indexation des rentes : le cas du RREGOP

L'auteur

Riel Michaud-Beaudry est professionnel de recherche à l'Observatoire de la retraite. Il a complété un baccalauréat en sociologie ainsi qu'une maîtrise en affaires publiques à l'Université Laval. En plus d'avoir publié des travaux sur la retraite au Québec, il a mené des recherches dans les domaines du développement urbain, de l'économie, des normes sociales et des politiques publiques en matière de participation électorale. Il est l'auteur de l'ouvrage *La retraite en commun. Fondements, enjeux et propositions*, publié aux Presses de l'Université Laval en 2022.

L'auteur tient à remercier Pierre Beaulne, Jacques Boucher et François L'Italien pour leurs conseils et leurs commentaires. L'auteur est seul responsable en cas d'erreurs ou d'omissions.

Résumé	4
Introduction	5
1. Les lois spéciales de 1982, le RREGOP et le rajustement des rentes	6
2. La question de l'indexation du RREGOP	8
2.1 Qu'est-ce que l'indexation ?	8
2.1 La restructuration du RREGOP et l'indexation partielle	9
2.3 Le Comité de travail sur l'indexation du RREGOP	10
3. Une comparaison interprovinciale des régimes de retraite du secteur public	12
4. Le Fonds d'amortissement des régimes de retraite : un véhicule financier qui arrive à maturité	15
Conclusion	16
Bibliographie	17
Annexe 1. Rajustement de la rente pour différents régimes de retraite provinciaux du secteur public	18
Annexe 2. Méthode de rajustement de la rente de certains régimes de la fonction publique provinciale	20



RÉSUMÉ

Ce dossier expose la question de l'indexation des rentes du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Importante pour les personnes retraitées de la fonction publique et des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, cette question nécessite un tour d'horizon. Le dossier se divise en quatre sections.

La première présente le contexte économique et social dans lequel la formule initiale d'indexation du RREGOP des rentes a été revue. C'est sous le gouvernement de René Lévesque que les personnes salariées de la fonction publique et des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ont subi une diminution de leurs conditions de travail dans le contexte économique difficile du début des années 1980. La formule d'indexation et le partage de la responsabilité du financement du RREGOP ont été revus au désavantage des personnes salariées. Ces modifications continuent encore aujourd'hui à façonner les revenus de retraite.

Dans la deuxième section, un regard sera plus précisément porté sur la formule d'indexation du RREGOP et son évolution au fil des dernières décennies. Les impacts financiers de l'indexation partielle pour les personnes retraitées seront abordés. Pour la période entre 2005 et 2019, l'indice des prix à la consommation (IPC) du Canada a augmenté environ deux fois plus vite que la rente du RREGOP, diminuant graduellement le niveau de vie des retraités. Les conclusions du Comité de travail sur l'évaluation du coût de l'indexation des régimes de retraite seront également abordées, notamment le coût important pour le gouvernement et les personnes salariées d'une amélioration de la formule d'indexation des rentes du RREGOP.

Dans la troisième section, les résultats de travaux originaux portant sur la comparaison interprovinciale de l'évolution des rentes des régimes du secteur public seront présentés. Avec une diminution du pouvoir d'achat de 17,5 % entre 2002 et 2021, la formule d'indexation du RREGOP est l'une des moins généreuses parmi ses équivalents des autres provinces canadiennes.

Enfin, dans la dernière section, les caractéristiques et l'évolution du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), mis en place en 1993, sont abordées. La croissance de ce Fonds au cours des dernières décennies intéresse les associations de retraités du secteur public, car elle laisse entrevoir une voie potentielle de négociation entre le gouvernement et les personnes retraitées concernant le dédommagement lié à la désindexation partielle des rentes. En effet, il est prévu que les actifs de ce Fonds atteindront 100 % du passif des régimes de retraite du secteur public au cours des prochaines années.

INTRODUCTION

Les employés du secteur de la santé ou de l'enseignement, les fonctionnaires québécois et fédéraux ou encore les employés d'Hydro-Québec, par exemple, bénéficient de régimes à prestations déterminées (RPD). Il s'agit généralement de régimes de bonne qualité, garantissant une rente à vie aux personnes retraitées. Au cours des dernières décennies, ce type de régime a connu un déclin partout dans le monde, en particulier dans le secteur privé. Dans la fonction publique, où ils subsistent en grande majorité, certains paramètres de ces régimes ont été revus afin d'en diminuer les coûts pour la partie patronale, soit les gouvernements.

La formule d'indexation est l'un des nombreux paramètres d'un régime de retraite. Le RREGOP offre aux bénéficiaires une indexation partielle, c'est-à-dire que la rente n'augmente pas aussi rapidement que l'IPC. C'est en 1982 qu'une restructuration de ce régime a eu lieu et où les participants ont perdu la promesse de rentes pleinement indexées. Mais que s'est-il passé cette année-là ? Comment la perte de la pleine indexation a-t-elle affecté le budget des retraités ? Comment comparer la formule d'indexation du RREGOP avec celle d'autres régimes de retraite pour les personnes salariées de la fonction publique d'autres provinces canadiennes ? Qu'en est-il du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), devant servir à payer les rentes des régimes du secteur public ?

1. Les lois spéciales de 1982, le RREGOP et le rajustement des rentes

Le début des années 1980 était marqué par un contexte économique particulièrement défavorable. Alors que s'amorçaient les négociations pour le renouvellement des conventions collectives dans le secteur public et parapublic, l'économie du Québec traversait à l'automne 1981 d'importantes turbulences. Plus qu'ailleurs au Canada, le taux de chômage augmentait, plusieurs entreprises faisaient faillite et le PIB n'augmentait que faiblement. L'inflation était très élevée pour atteindre plus de 10 % en 1982 (inflation, eu, 2023). Le Québec s'endetta lourdement durant cette crise. En 1980, le Québec a émis des obligations d'épargne pour tout près d'un milliard de dollars, soit la moitié de la valeur des émissions des seize années précédentes (Vallières, 2015, p. 295). Dans la foulée de ces emprunts, les agences de notation Moody's et Standard & Poors ont décoté le gouvernement du Québec et Hydro-Québec en 1982 (Vallières, 2015, p. 253). Il faut dire qu'entre 1977 et 1982, la dette du Québec passa de 5 milliards de dollars à 15 milliards de dollars sous le gouvernement du Parti québécois, principalement parce que ce gouvernement a commencé à comptabiliser les engagements pris en matière de retraite dans l'évaluation des finances de l'État (Bérubé, 1982a, p. 4502 ; Ryan, 1982, p.4316).

À l'époque, tous les pays occidentaux ont fait face à cette crise, mais ce ne sont pas tous les gouvernements qui ont adopté des lois aussi musclées que celles du gouvernement péquiste de 1982. Libéraux et péquistes se renvoyaient la balle pour expliquer une si mauvaise santé budgétaire. Les premiers critiquaient les bonnes conditions de travail accordées lors des négociations de 1979-1980 afin d'augmenter les chances de victoire lors du référendum de 1980 (Ryan, 1982a, p. 4325) ainsi que les investissements réalisés dans des sociétés d'État comme Québécois. Les seconds affirmaient plutôt que le gouvernement de Robert Bourassa n'inscrivait pas les engagements en matière de pensions dans la comptabilité du gouvernement, induisant une fausse représentation de l'état des finances publiques. De

plus, sous ce gouvernement, l'État québécois a connu un développement accéléré, ce qui s'est traduit par une augmentation significative du nombre de fonctionnaires ; alors qu'ils étaient 239 000 en 1970, leur nombre se situait à 339 000 en 1976 (Grégoire, 1982, p. B-7374).

C'est dans le contexte d'un manque à gagner de 700 millions de dollars que se sont menées les discussions de 1982-1983 entre les centrales syndicales et le gouvernement. Elles ont été marquées par des diminutions notables des conditions salariales et le recours à des lois spéciales afin d'imposer aux salariés de l'État leurs conditions de travail et de forcer le retour au travail des enseignants en grève ayant défié les injonctions. Quatre projets de loi ont marqué cette période :

Le projet de loi no 70.

Des augmentations salariales de près de 11 % attendent les salariés de l'État le 1er juillet 1982, au moment où l'économie entre en forte contraction (Livernois, 5 octobre 2021). Présenté en mai 1982, ce projet de loi prévoyait une diminution uniforme d'environ 20 % des salaires entre le 1er janvier et le 31 mars 1983 et une suppression de l'avancement automatique d'échelons aux 320 000 employés de l'État, équivalent à 521 millions de dollars, si les parties ne s'entendaient pas (Bérubé, 1982a, p. 4307). Par décret, il a ainsi prolongé les conventions collectives existantes de trois mois. À l'époque, la masse salariale des employés de l'État était de 12 milliards de dollars, soit 52 % du budget du gouvernement, d'où l'intérêt de viser ce poste budgétaire pour faire des économies.

Le projet de loi no 68.

Ce projet de loi visait à réduire la qualité du RREGOP sans passer par le processus de négociation collective. C'est à ce moment que la partie de la rente qui correspondait aux années de service après le 1^{er} juillet 1982 était indexée selon le taux

d'augmentation de l'indice des rentes (ou TAIR), moins 3 %. L'État y faisait alors une économie substantielle de 140 millions de dollars alors que les rentes étaient payées, pour la part de l'employeur, à même le fonds consolidé du gouvernement. La création du FARR, en 1993-1994, viendra corriger cette anomalie en créant une caisse pour les engagements du gouvernement. Les engagements au titre des rentes du gouvernement atteignaient 9 milliards de dollars au 31 mars 1981. Rappelons qu'avant l'arrivée du premier gouvernement péquiste, au moment de l'élaboration des dispositions du RREGOP, le déficit associé au régime de retraite n'était pas inscrit dans le budget du gouvernement.

Ce projet de loi venait aussi modifier le partage des coûts entre employeurs et employés en passant de 7/12 pour l'employeur et 5/12 pour les employés à 6/12 pour chacune des parties. Cela donnait lieu à des économies d'environ un milliard de dollars sur trois ans. L'argument de la comparaison avec le secteur privé a aussi été utilisé en matière de régime de retraite, le RREGOP étant de meilleure qualité que les régimes de retraite du secteur privé. Malgré un plus grand poids dans le financement du RREGOP, le taux de cotisation des personnes salariées est passé de 7,5 % en 1981 à 7,1 % en 1983. À l'époque, cette baisse du taux de cotisation a été présentée par le gouvernement comme équivalent à une augmentation de salaire.

Le projet de loi no 111.

Adopté en février 1983, ce projet de loi visait le retour forcé au travail des enseignantes et des enseignants qui étaient en grève depuis le mois de janvier. Cette loi suspendait la Charte des droits et libertés de la personne (Audet, 2011). C'étaient les derniers travailleurs de l'État à être encore en grève. Dans le cas où cette loi ne soit pas respectée, des amendes pour chaque gréviste étaient envisagées telles que des coupures de traitement de deux jours de salaire par jour de grève et des pertes d'ancienneté. Le fardeau de la preuve était aussi renversé : la preuve de l'innocence devait être faite de la part des personnes salariées (Livernois, 2021).

Le projet de loi no 105.

Ce projet de loi a imposé 109 décrets sur 80 000 pages, fixant ainsi les conditions de travail jusqu'au 31 décembre 1985 puisque le gouvernement et les syndicats ne réussissaient pas à trouver d'entente. Plus de 3 milliards \$ séparaient les deux parties, seulement en salaires (Bérubé, 1982c, p. 6755). Le droit de grève des employés était révoqué, comme ce fut le cas aussi dans d'autres administrations publiques, notamment en Ontario et au gouvernement fédéral (Parizeau, 1982, p.6996).

Au total, les récupérations patronales s'élevaient à environ 2,3 milliards de dollars sur trois ans : un milliard de dollars en salaires, un milliard de dollars sur les régimes de retraite et 425 millions de dollars en récupérations sur la tâche des enseignants (Beaulne, 2023).

Le début des années 1980 a été un moment où l'État améliorait sa connaissance de ses employés en augmentant la quantité de statistiques sur eux afin de mieux négocier les conventions collectives. Forts de leurs gains au cours des rondes de négociations précédentes, les syndicats n'étaient pas tout à fait prêts aux négociations de 1982-1983. De plus, les arguments utilisés au cours des rondes précédentes trouvaient beaucoup moins d'échos favorables dans la population (Beaulne, 2023). Les décrets ont ainsi effacé près de dix ans de progrès en matière de conditions de travail obtenus par les syndicats (Beaulne, 2003).

À cette époque, où le taux d'inflation était d'environ 10 % par année, une formule d'indexation équivalant à l'IPC - 3 % ne signifiait pas une abolition complète de l'indexation des rentes. Personne ne pouvait se douter que, quelques années plus tard, l'inflation se situerait autour de 4 %, puis autour de 2 % au début des années 1990, résultant en l'absence complète d'augmentation annuelle de la rente. C'est pourquoi la question de l'indexation du RREGOP fera couler beaucoup d'encre, même quelques décennies plus tard.

2. La question de l'indexation du RREGOP

2.1 Qu'est-ce que l'indexation ?

Les différents régimes de retraite publics et privés utilisent des méthodes variées afin d'augmenter le montant des rentes d'une année à l'autre. L'indexation correspond à ces rajustements annuels. Ils peuvent, selon les régimes, se baser sur un indice de référence comme l'IPC. Le niveau d'indexation préconisé constitue donc une composante importante du régime, au même titre que le montant des rentes ou des cotisations.

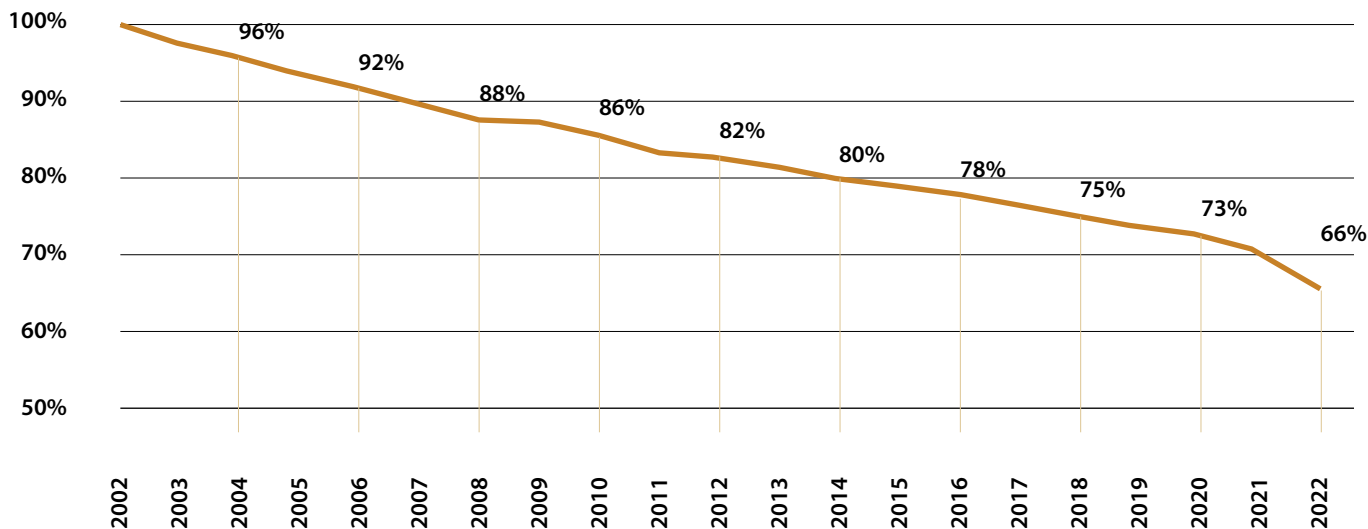
Il importe aussi de considérer la trajectoire de l'inflation, qui affecte directement le prix des biens et services. Ainsi, la Banque du Canada a cherché au cours des dernières décennies à maîtriser l'inflation dans une fourchette comprise entre 1 % et 3 %. Plus l'inflation est élevée, moins les rentes non indexées ou partiellement indexées permettent aux rentiers d'acheter les mêmes biens et services d'une année

à l'autre. Ainsi, le pouvoir d'achat d'une personne diminue lorsque sa rente de retraite augmente moins rapidement que le coût des biens et services.

Par exemple, si le niveau d'inflation projeté pour les prochaines décennies était de 2 % par année, le pouvoir d'achat des personnes retraitées diminuerait d'environ la moitié sur une période de trente ans pour une rente non indexée. En d'autres mots, un retraité recevant une rente fixe pourra s'acheter moitié moins de biens et de services après une période d'une trentaine d'années si le taux d'inflation est de 2 %. Le **graphique 1** montre la diminution du pouvoir d'achat d'une rente fixe pour les vingt dernières années.

Conséquemment, pour la période 2002-2022, une rente fixe ferait perdre environ 34 % de pouvoir d'achat pour une personne retraitée. Ainsi, l'enjeu de l'indexation des rentes est primordial afin de pérenniser le pouvoir d'achat des retraités.

Graphique 1. Évolution du pouvoir d'achat selon l'IPC au Canada, 2002 à 2022



Source : Statistique Canada. Tableau 18-10-0006-01 - Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, données désaisonnalisées. Calculs de l'auteur.

2.1 La restructuration du RREGOP et l'indexation partielle

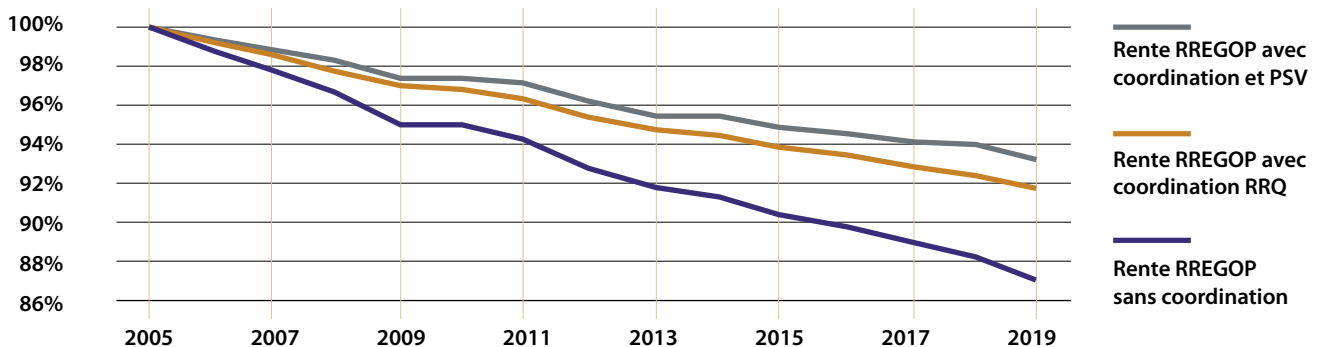
Avec environ 1,3 million de personnes participantes ou bénéficiaires, le RREGOP est le plus gros régime complémentaire de retraite au Québec. Voici la formule de l'indexation actuelle du RREGOP :

- La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies avant le 1er juillet 1982 est pleinement indexée selon le taux d'augmentation de l'indice des rentes (TAIR) ;
- La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies à compter du 1er juillet 1982 jusqu'au 31 décembre 1999 est indexée selon le TAIR moins 3 %. Si le TAIR est égal ou inférieur à 3 %, cette partie de rente n'est pas indexée ;
- La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies depuis le 1er janvier 2000 est indexée selon la plus avantageuse des deux formules suivantes :
 - 50 % du TAIR ou
 - le TAIR moins 3 %

Le niveau d'indexation varie selon les années où le service a été effectué. Les rentes des retraités actuels et futurs du RREGOP ne sont donc pas entièrement indexées à l'IPC. En effet, seule la portion des rentes correspondant aux années cotisées avant le 1^{er} juillet 1982 est pleinement indexée selon le taux calculé par Retraite Québec, le TAIR. Pour les années de service suivant 1982, une indexation nulle ou partielle s'applique. Le **graphique 2** montre les conséquences de l'indexation partielle des rentes du RREGOP sur le pouvoir d'achat d'une personne ayant pris sa retraite en 2005 après 35 ans de service.

Les modalités d'indexation grugent le pouvoir d'achat des retraités bénéficiaires du RREGOP année après année. En effet, l'IPC a augmenté environ deux fois plus vite que la rente du RREGOP sans coordination pour la période sélectionnée. Cependant, lorsque sont pris en compte les régimes publics comme la Pension de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec, la diminution du pouvoir d'achat est moins élevée car les rentes de ces deux programmes augmentent intégralement en fonction de l'IPC. Le montant perdu n'est toutefois pas négligeable : près de 2 600 dollars en 2019 comparativement à une rente du RREGOP qui aurait été entièrement indexée en fonction de l'IPC.

Graphique 2. Évolution du pouvoir d'achat des rentiers du RREGOP pour une retraite prise en 2005 en fonction des sources de revenus des régimes publics



Source : Statistique Canada. Tableau 18-10-0005-01 - Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisée. Retraite Québec. (2019). Taux d'augmentation de l'indice des rentes (TAIR) pour chaque année. Repéré à : <https://cdn.carra.gouv.qc.ca> Gouvernement du Canada. (2023). Sécurité de la vieillesse (SV) – Montants maximaux mensuels selon le type de prestations et le trimestre. Repéré à : <https://ouvert.canada.ca>
Calculs de l'auteur. Gain de travail pris en compte pour la rente du RREGOP et du RRQ de 36 000 \$.

2.3 Le Comité de travail sur l'indexation du RREGOP

Un comité de travail mis sur pied par l'Assemblée nationale en 2007 a cherché à éclairer le portrait de l'indexation des rentes des employés du secteur public. Le comité était composé de deux experts indépendants, de deux représentants nommés par le Groupe de travail des associations de retraités (GTAR), d'un représentant de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et d'un représentant du Secrétariat du Conseil du trésor. Son rapport déposé en 2008 livre des informations importantes sur le coût de l'indexation pleine des

rentes à partir de 2008 pour le service des membres des principaux régimes de retraite. Alors que le taux de cotisation était de 8,19 % en 2008, il aurait grimpé à 14,05 % pour assurer une pleine indexation selon l'IPC pour les années de service postérieures à 1982. Pour le gouvernement, cela équivalait à des dépenses d'environ 7,3 milliards de dollars pour l'année 2007-2008 et à plusieurs centaines de millions pour les années suivantes (Gouvernement du Québec, 2008). En somme, les coûts de l'indexation pleine des rentes du RREGOP seraient salutaires pour les employés et les cadres de la fonction publique, mais elle coûterait cher aux participants actifs ainsi qu'au gouvernement.

Encadré 1. Une histoire mouvementée

Entre négociations, restructurations et mobilisations des associations de personnes retraitées, l'histoire de l'indexation du RREGOP est mouvementée. Elle constitue l'un des chapitres de l'histoire plus large des relations de travail entre l'État québécois et les employés de sa fonction publique. Les associations de personnes retraitées effectuent, encore aujourd'hui, des démarches afin d'améliorer la formule d'indexation du RREGOP, autant pour les retraités d'aujourd'hui que ceux de demain.

1973	Création du RREGOP avec la pleine indexation des rentes
1982	Un décret impose l'abolition de la pleine indexation des rentes
1999	Une correction partielle à la désindexation du RREGOP pour les années travaillées après 1999 est apportée
2007	Formation d'un comité de travail sur l'évaluation du coût de l'indexation des régimes de retraite
2008	Dépôt du rapport final du comité de travail et refus des associations de retraités de l'endosser
2010	Après négociations, possibilité de bonifier l'indexation suite à de bonnes performances financières du régime
2011	Constitution du comité consultatif sur les services aux retraités et les enjeux de l'indexation

Source : Association québécoise des retraité(e)s des secteurs publics et parapublics (2010). Mémoire de l'AQRP aux consultations particulières et auditions publiques de la Commission des finances publiques relatives au mandat d'initiative sur l'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic.

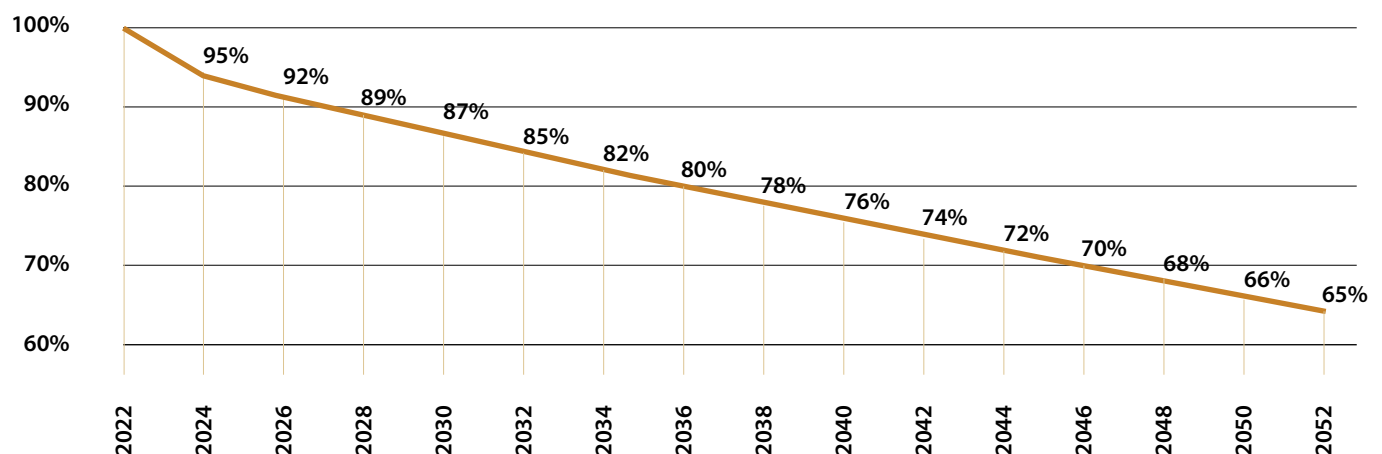
En plus d'améliorer le pouvoir d'achat des retraités, une meilleure indexation des rentes améliorerait les conditions de travail des travailleurs du secteur public du Québec, qui sont moins bien rémunérés que leurs équivalents dans le secteur privé et dans des administrations publiques d'autres paliers de gouvernement (Institut de la statistique du Québec, 2022). Depuis 2010, seule l'atteinte d'une exceptionnelle santé financière du régime permettrait de bonifier les modalités d'indexation (Labbé, 2013). Cette situation est survenue en 2023 lorsque la mise à jour de l'évaluation actuarielle du RREGOP publiée par Retraite Québec a montré que la situation financière relative à la portion des prestations à la charge des participants était en surplus de 16,6 milliards de dollars au 31 décembre 2022. Ce surplus représente 23,1 % de la valeur actuarielle des prestations, ce qui

a conduit à une légère augmentation des rentes des personnes retraitées ayant travaillé entre 1982 et 1999 (AREQ, 2023)¹.

Le **graphique 3** illustre, avec la méthode d'indexation actuelle, la baisse du pouvoir d'achat pour les prochaines décennies d'une retraite prise en 2022 après 35 ans de service.

Dans les rondes de négociations qui suivirent celle de 1982-1983, certaines améliorations au RREGOP ont été obtenues de la part des associations syndicales dans un contexte de bonne santé financière du RREGOP, comme l'accès au régime de retraite pour les employés à statut précaire ou des congés crédités sans frais (Boucher, 2023).

Graphique 3. Évolution du pouvoir d'achat du RREGOP pour une retraite prise en 2022



Calculs de l'auteur. Les calculs présentés ont été réalisés en août 2022. Les projections pour l'IPC des deux derniers trimestres de 2022, des quatre trimestres de 2023 et des années suivantes proviennent de la Banque du Canada (<https://www.banqueducanada.ca>) et de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM (<https://chairemacro.esg.uqam.ca>). Pour les fins de calculs, le TAIR et l'IPC pour 2023 ont été établis à 6,6 %, à 5,5 % pour 2024 et à 2,4 % pour 2025. L'indice de l'IPC augmente de 2 % par année dès 2026, ainsi que le TAIR.

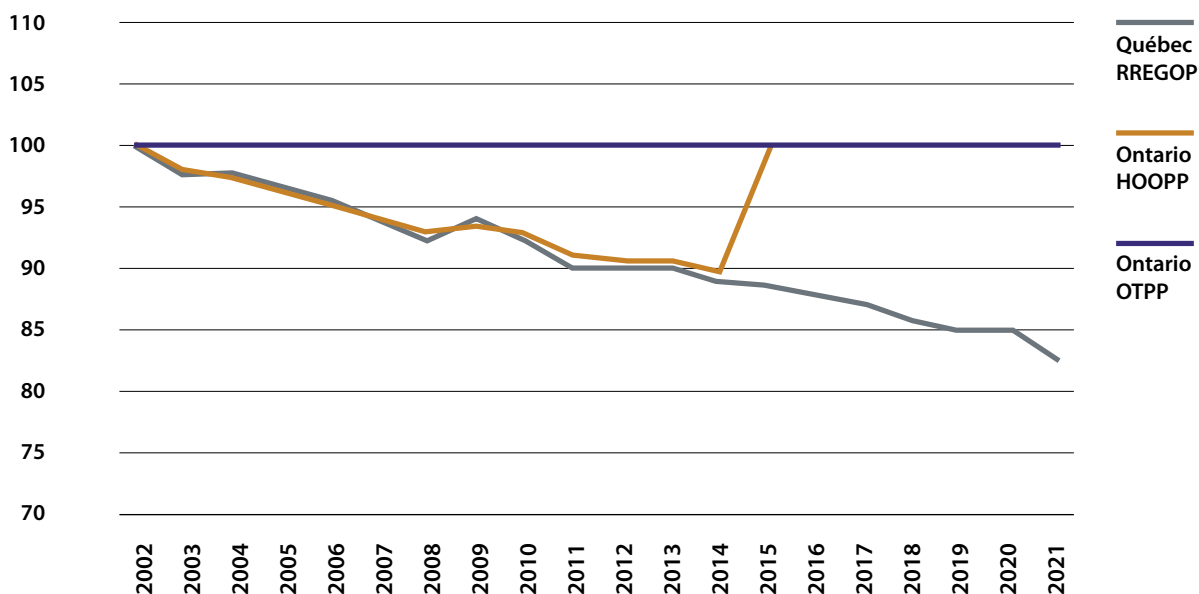
1 - Au moment d'écrire ce dossier, la participation du gouvernement employeur à financer l'indexation additionnelle était inconnue. Dans le cas où le gouvernement mette sa part, l'augmentation de l'indexation additionnelle serait de 0,8%. Elle serait de 0,4% dans le cas contraire.

3. Une comparaison interprovinciale des régimes de retraite du secteur public

Le Québec et toutes les provinces canadiennes ont des travailleurs de la fonction publique qui œuvrent dans les ministères, les écoles et les hôpitaux, notamment. Le Québec est un cas exceptionnel dans la mesure où un seul régime, le RREGOP, réunit l'ensemble du secteur public, que ce soit dans le domaine de l'éducation, de la santé ou chez les fonctionnaires de l'État. Dans les provinces du reste du Canada, il n'est pas rare de voir deux ou trois régimes de retraite du secteur public ayant des méthodes différentes de rajustement de la rente.

Afin de bien cerner l'indexation partielle des rentes du RREGOP, il est utile d'établir des comparaisons entre des institutions comparables. Le graphique suivant compare le rajustement de la rente pour une personne ayant pris sa retraite en 2002 après 35 ans de service pour des régimes ontariens et le RREGOP. La méthode de rajustement de la rente du RREGOP et des régimes de retraite de la fonction publique de l'Ouest canadien et des Maritimes, de même que les détails de la méthode de rajustement de la rente de ces régimes sont disponibles en annexe.

Graphique 4. Rajustement de la rente pour différents régimes de retraite provinciaux du secteur public, RREGOP et Ontario, 2002 à 2021



Source : Les sources des données sont indiquées à l'annexe 2. Calculs de l'auteur.

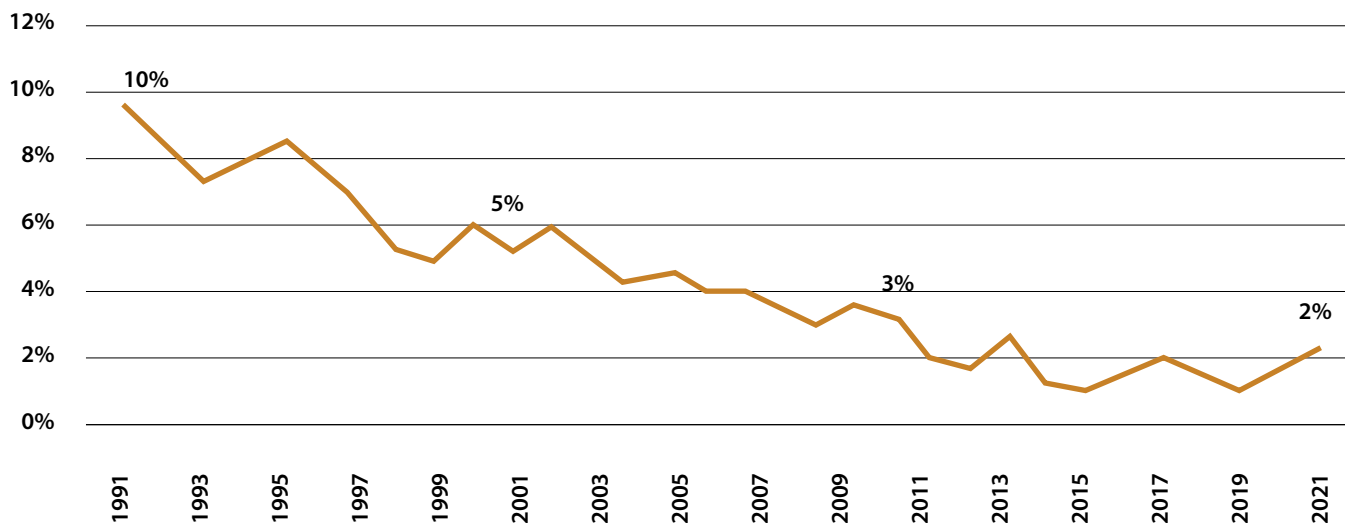
L'Ontario Public Service Pension Plan a été exclu de l'analyse par manque d'information, même s'il prévoit une pleine indexation selon l'IPC. Afin de simplifier les calculs, l'évolution des rentes a été comparée à l'IPC du Canada entre janvier et décembre, et non en comparaison à l'indice ou à la période privilégiée par les régimes pour leurs calculs du rajustement de la rente. C'est pourquoi les points de donnée des régimes indexés à 100 % de l'IPC n'égalent pas nécessairement l'IPC du Canada de janvier à décembre.

Cette comparaison est instructive. Le RREGOP offre en effet la protection contre l'inflation la moins généreuse de tous les autres régimes de retraite de la fonction publique provinciale étudiés pour une retraite prise en 2002 après 35 ans de service, à l'exception du Public Employee Pension Plan de la Saskatchewan qui est un régime à cotisations déterminées depuis 1977. En moyenne, pour les onze régimes de retraite de la fonction publique provinciale étudiés où les données sont disponibles entre 2002 et 2021, la perte de pouvoir d'achat moyenne était de 5,9 % par rapport à 2002, contrairement à 17,5 % pour le RREGOP sur la même période². Seul le régime de retraite des enseignants de la Nouvelle-Écosse présente une diminution du pouvoir d'achat similaire au RREGOP.

Le gouvernement du Québec a modifié la formule d'indexation du RREGOP assez tôt, soit en 1982. C'est à ce moment que la partie de la rente qui correspondait aux années de service accomplies à compter du 1^{er} juillet

1982 jusqu'au 31 décembre 1999 était indexée selon le TAIR moins 3 %. La perte de pouvoir d'achat des retraités du RREGOP a ainsi commencé il y a déjà longtemps, tandis que pour les autres régimes de retraite provinciaux de la fonction publique, cette évolution a été plus tardive. Dans la plupart des cas, en effet, les modifications à l'indexation des régimes de retraite sont arrivées au cours des décennies 2000 et 2010. La décennie 2000 a présenté des rendements plus faibles que ceux attendus à cause des bas taux d'intérêt, d'où l'intérêt de réduire la générosité des régimes. Pour la décennie 2000, les actuaires s'attendaient à des rendements d'environ 7 % (Régie des rentes du Québec, 2005, p.44) alors que les rendements pour la période 2001-2011 ont été plutôt de 4,8 % pour les caisses de retraite (Institut canadien des actuaires, 2012). Les taux de rendement projetés calculés par les actuaires sont influencés notamment par les taux d'intérêts des obligations. Comme le montre le **graphique 5**, le taux de rendement des obligations fédérales n'a cessé de diminuer depuis les années 1990.

Graphique 5. Taux de rendement des obligations fédérales de dix ans au premier trimestre, 1991-2022



Source : Statistique Canada, Statistiques de finances publiques, deuxième trimestre de 2022.
Repéré à : <https://www150.statcan.gc.ca>

2 - Il n'était pas possible d'avoir les informations pour le Public Service Pension Plan de Terre-Neuve et Labrador jusqu'en 2021.

L'étude du rajustement de la rente des régimes de retraite provinciaux de la fonction publique peut aussi nous informer sur d'autres paramètres employés. Par exemple, à l'instar du RREGOP, certains régimes utilisent une formule du calcul de l'indexation préétablie en fonction des années travaillées comme les régimes de retraite des travailleurs du secteur public de l'Alberta. D'autres, comme les régimes de retraite du secteur public de la Nouvelle-Écosse ou de l'Île-du-Prince-Édouard, rajustent la rente à chaque

année en fonction de la santé financière du régime. Les modifications s'appliquent ainsi à tous les retraités selon la situation financière du régime, peu importe le moment où ils ont effectué leur service.

La méthode d'indexation est une dimension importante des régimes de retraite. Cependant, elle n'est pas la seule : il serait trompeur de juger de la qualité de ces régimes uniquement à partir de cette disposition.

4. Le Fonds d'amortissement des régimes de retraite : un véhicule financier qui arrive à maturité

Tel que nous l'avons vu plus haut, le gouvernement a la responsabilité d'assumer ses engagements relatifs aux promesses de rentes futures. Ces engagements sont considérés comme une dette (ou un passif) que le gouvernement contracte envers ses employés et qu'il devra rembourser sous la forme de rentes au cours des futures décennies. En 1993, le gouvernement a modifié la Loi sur l'administration financière pour créer le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). La gestion des fonds du FARR a été confiée à la Caisse de dépôt et placement. Il était calculé à l'époque que le rendement des fonds déposés à la Caisse de dépôt et placement du Québec était plus élevé de 1,25 point de pourcentage que le coût de la dette directe du gouvernement. L'objectif du FARR était ainsi de développer un effet de levier en faisant fructifier des capitaux provenant d'emprunts du gouvernement qui serviraient ultimement à payer les rentes des employés du secteur public, notamment les participants au RREGOP. La dette liée aux régimes de retraite du secteur public atteignait 20,5 milliards de dollars en 1993-1994, soit 12,8 % du PIB. Au cours de cette année, le FARR a reçu son premier versement de 850 millions de dollars provenant d'emprunts. Avant l'avènement du FARR, les dépenses liées aux rentes étaient assumées par le Fonds consolidé du gouvernement du Québec.

En décembre 1999, dans le cadre d'une entente intervenue pour le renouvellement des conventions collectives avec les employés de l'État, le gouvernement s'était fixé comme objectif que les sommes accumulées dans le FARR soient égales, en 2020, à 70 % de ses obligations actuarielles à l'égard des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic. Toutefois, le gouvernement

conservait toute la flexibilité nécessaire dans l'application de cette politique, qui relève du ministère des Finances du Québec. Ce dernier a donc un pouvoir discrétionnaire complet sur les stratégies associées au FARR. Les dépôts au FARR ne sont effectués que lorsque les conditions sur les marchés financiers sont favorables, notamment en ce qui a trait au taux d'intérêt et à la réceptivité des marchés à des émissions d'obligations (Ministère des Finances, 2006, p. 22).

En plus d'améliorer la capitalisation des régimes de retraite, cette modification offre au gouvernement la possibilité de réduire le coût de sa dette totale. Pour l'année 1993-1994, la diminution de la dette issue du FARR était de 2,5 millions de dollars (Ministère des Finances, 1994). Au 31 mars 2021, le FARR équivalait à 85 % des obligations actuarielles à l'égard des régimes de retraite (Ministère des Finances, 2022). Au 31 décembre 2021, l'actif du FARR totalisait 112,9 milliards de dollars (Caisse de dépôt et placement du Québec, 2022).

Il est prévu que les sommes accumulées dans le FARR excéderont le passif du gouvernement au titre des régimes de retraite en 2025-2026. Cela implique qu'au cours des années à venir, le gouvernement pourra utiliser l'actif du FARR pour payer les prestations de retraite de ses employés, ce qui viendra réduire ses besoins d'emprunt (Ministère des Finances, 2022). Le passif du gouvernement au titre des régimes de retraite est calculé en fonction des règles actuelles de calcul de la rente, notamment la formule d'indexation. L'actif du FARR augmente donc plus rapidement que le passif du gouvernement au titre des régimes de retraite.

CONCLUSION

L'indexation représente des montants famineux sur une longue période alors que le pourcentage de l'augmentation (0,5 %, 1 %, 2 % par exemple) semble faible, voire dérisoire. Il y a un danger pour l'ensemble des régimes de retraite des organismes publics de voir leur indexation être sabrée; il s'agit d'une cible beaucoup plus facile pour les gouvernements que le montant de la rente puisque la perte ne se voit que dans le futur et de manière graduelle.

Dans les régimes du secteur public du Québec, seule une augmentation partielle ou nulle des rentes est prévue pour les années de service postérieures à 1982, ce qui coûte très cher aux retraités année après année. Fruit d'une décision unilatérale prise par le gouvernement de René Lévesque dans un contexte budgétaire et économique difficile, la formule actuelle de l'indexation du RREGOP contribue à la perte de pouvoir d'achat graduelle des rentiers. Plusieurs mouvements de contestation ont été menés à cet effet, puisqu'il est compréhensible de voir les personnes retraitées déplorer que les rentes qui leur sont versées ne suivent pas l'augmentation du coût de la vie. Cette situation n'est pas celle que vivent de nombreux retraités du secteur public d'autres provinces, qui offrent un rajustement de la rente égal à l'inflation ou, à tout le moins, un rajustement de la rente supérieur à ce qui est proposé par le RREGOP pour une retraite prise en 2002. En moyenne, pour les onze régimes de retraite de la fonction publique provinciale étudiés où les données sont disponibles entre 2002 et 2021, la perte de pouvoir d'achat moyenne en 2021 était de 5,9 % par rapport à 2002, contrairement à 17,5 % pour le RREGOP sur la même période. Il est important de rappeler que la méthode d'indexation n'est qu'une seule des nombreuses dimensions des régimes de retraite.

En tout état de cause, la question de l'indexation des rentes de retraite doit être mieux expliquée et présentée au grand public, aux élus, aux collectifs de travail, ainsi qu'aux personnes retraitées. C'est sur la base d'une connaissance des enjeux qu'elle soulève que des décisions collectives pourront être prises de manière éclairée et que des arbitrages au sein de groupes pourront être réalisés en toute connaissance de cause. Pour les travailleurs actifs d'aujourd'hui qui seront retraités demain, il y a là un enjeu lié au partage de la richesse sociale qui doit être mieux compris et discuté ouvertement.

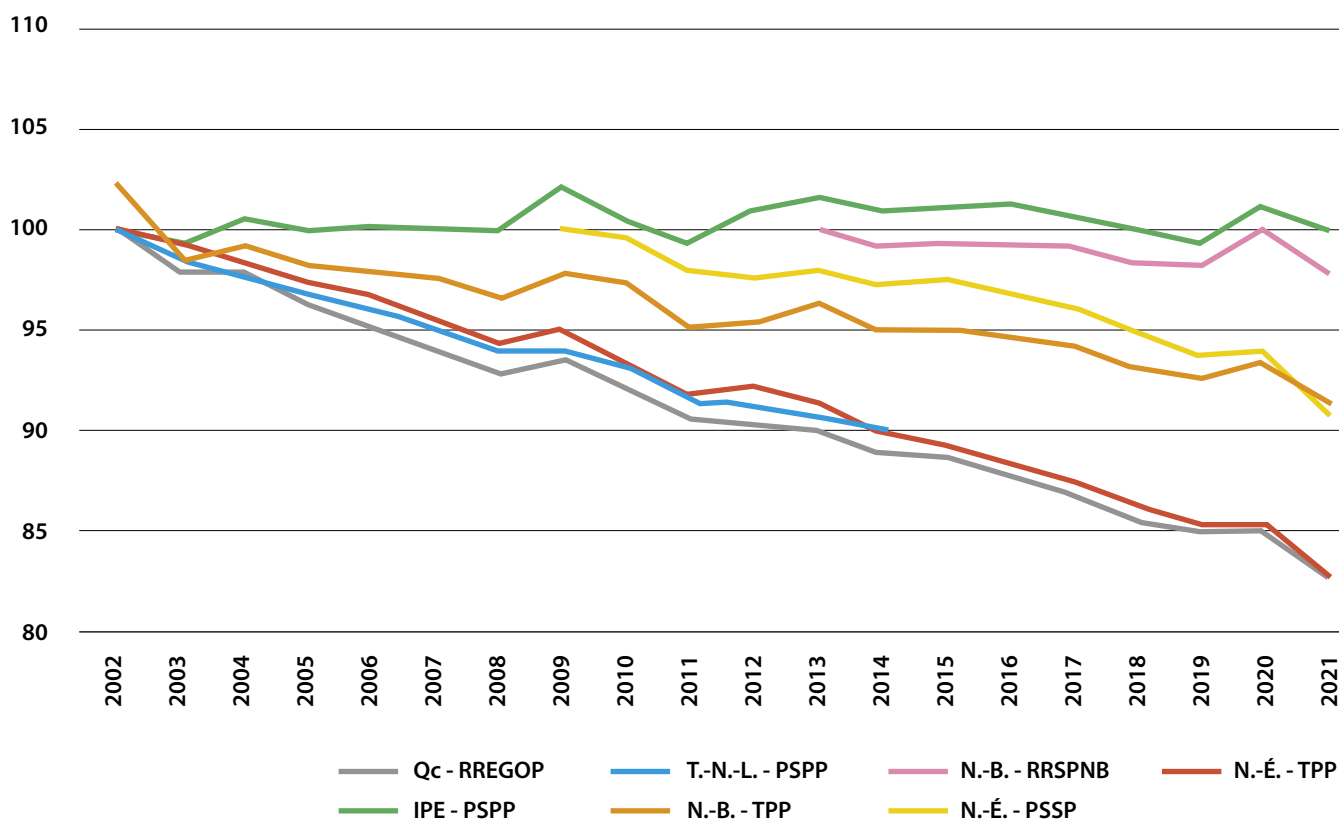
BIBLIOGRAPHIE

- AREQ. (26 octobre 2023). *Retraite Québec vient de publier la mise à jour de l'évaluation actuarielle du RREGOP*. <https://areq.lacsq.org>
- Audet, M. (2011). Quarante ans de négociations dans le secteur public : 1966-2006. *Bulletin d'histoire politique*, 19(2), 143–152. <https://doi.org>
- Beaulne, P (2003), « Négociations salariales : « Y'en aura pas de faciles », dans : *De mémoire vive : la CSQ depuis la Révolution tranquille*, textes rassemblés par Marie Gagnon, Montréal, Lanctôt, pp. 121-140
- Beaulne, P. Communication personnelle. 19 janvier 2023.
- Bérubé, Y. (a). Journal des débats, 7 juin 1982.
- Bérubé, Y. (b). Journal des débats, 9 juin 1982.
- Bérubé, Y. (c). Journal des débats, 9 décembre 1982.
- Boucher, J. (2023). Je me souviens...vraiment ?. *Quoi de neuf*. Repéré à : <https://areq.lacsq.org>
- Caisse de dépôt et placement du Québec. (2022). *Nos clients, les déposants*. Repéré à : <https://www.cdpq.com>
- Gouvernement du Québec (2008). Rapport du comité de travail sur l'évaluation du coût de l'indexation des régimes de retraite. Présentation à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec.
- Grégoire, G. Journal des débats 17 juin 1982.
- Inflation.eu (2022). *Inflation Canada 1982*. Repéré à : <https://www.inflation.eu>
- Institut canadien des actuaires et RBC Dexia Investor Services, *Rapport sur les statistiques économiques canadiennes 1924-2011*, 2012.
- Institut de la statistique du Québec. (2022). Rémunération des salariés : État et évolution comparés. Repéré à : <https://statistique.quebec.ca/>
- Labbé M. (2013). *Le RREGOP : un exemple à suivre !*. Repéré à : http://www.lacsq.org/fileadmin/user_upload/csq/documents/documentation/retraite/5-RREGOP_exemple.pdf
- Livernois, J. (5 octobre 2021). Radio-Canada. Repéré à : <https://ici.radio-canada.ca/>
- Ministère des Finances. (1994). Budget 1994-1995 : Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires. Repéré à : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca>
- Ministère des Finances. (2006). Budget 2006-2007. Section 2 p.22. Repéré à : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca>
- Ministère des Finances. (2022). Budget 2022-2023. Repéré à : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca>
- Parizeau, J. Journal des débats 11 décembre 1982.
- Régie des rentes du Québec, *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, 2005, tableau 3.1, page 44.
- Retraite Québec. (2023). RREGOP – Taux de cotisation salariale du RREGOP. Repéré à : <https://www.rrq.gouv.qc.ca/>
- Ryan, C. Journal des débats 7 juin 1982.
- Vallières, M., (2015). *Le Québec emprunte. Syndicats financiers et finances gouvernementales, 1867-1987*. Québec : Les éditions du Septentrion. p. 295

ANNEXE 1.

Rajustement de la rente pour différents régimes de retraite provinciaux du secteur public

Graphique a. Rajustement de la rente pour différents régimes de retraite provinciaux du secteur public, RREGOP et provinces des maritimes, 2002 à 2021

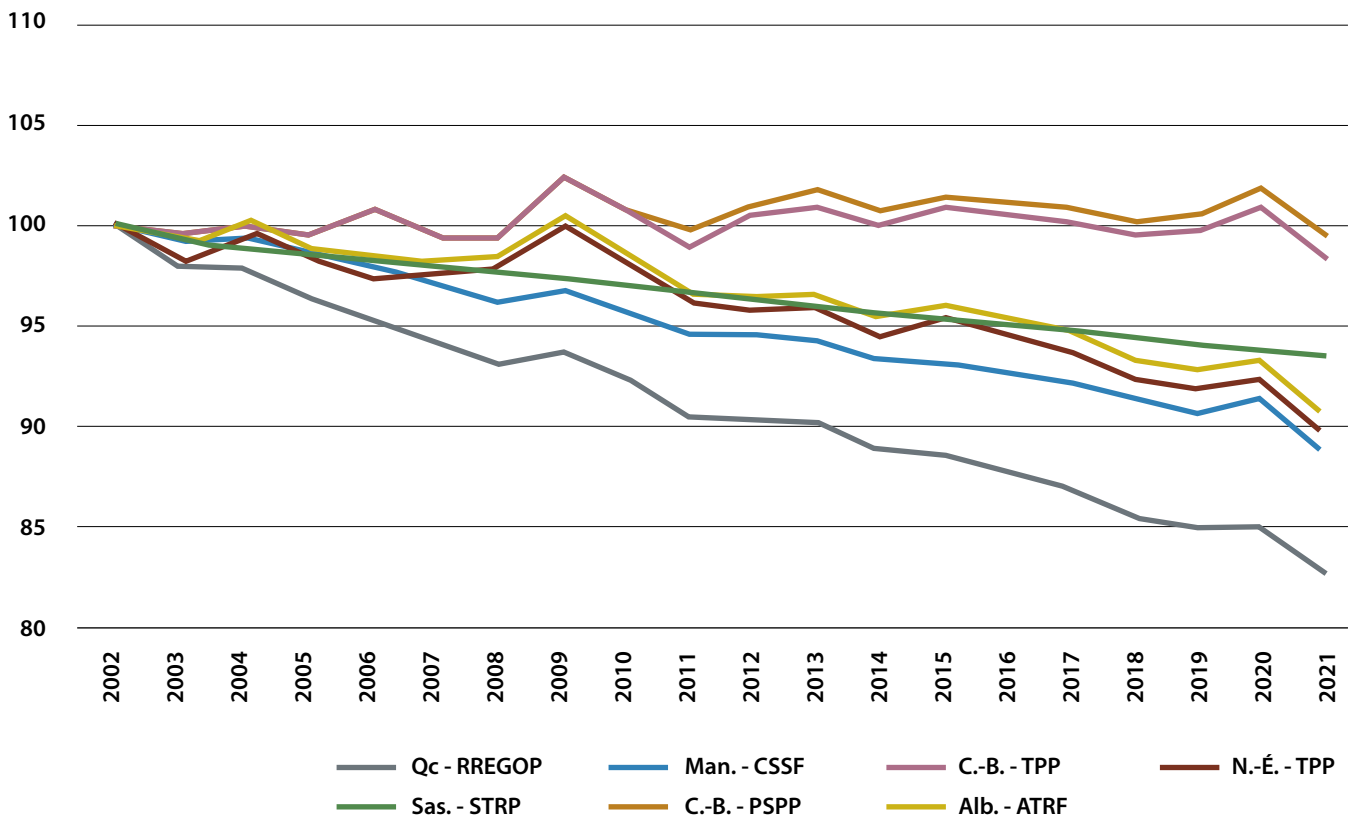


Source : Les sources des données sont indiquées à l'annexe 2. Calculs de l'auteur.

Les années 2015 à 2021 pour le régime de Terre-Neuve-et-Labrador, de 2002 à 2013 pour le régime RRSPNB du Nouveau-Brunswick et de 2002 à 2009 pour le régime PSSP de Nouvelle-Écosse sont manquantes.

Afin de simplifier les calculs, l'évolution des rentes a été comparée à l'IPC du Canada entre janvier et décembre, et non en comparaison à l'indice ou à la période privilégiée par les régimes pour leurs calculs du rajustement de la rente. C'est pourquoi les points de donnée des régimes indexés à 100 % de l'IPC n'égalent pas nécessairement l'IPC du Canada de janvier à décembre.

Graphique b. Rajustement de la rente pour différents régimes de retraite provinciaux du secteur public, RREGOP et provinces de l'ouest, 2002 à 2021



Source : Les sources des données sont indiquées à l'annexe 2 Calculs de l'auteur. Afin de simplifier les calculs, l'évolution des rentes a été comparée à l'IPC du Canada entre janvier et décembre, et non en comparaison à l'indice ou à la période privilégiée par les régimes pour leurs calculs du rajustement de la rente. C'est pourquoi les points de donnée des régimes indexés à 100 % de l'IPC n'égalent pas nécessairement l'IPC du Canada de janvier à décembre.

ANNEXE 2.

Méthode de rajustement de la rente de certains régimes de la fonction publique provinciale

Province	Nom du régime	Méthode de rajustement de la rente
Québec	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP)	<p>La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies avant le 1^{er} juillet 1982 sera pleinement indexée selon le taux d'augmentation de l'indice des rentes (TAIR), déterminé en vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec et appliqué afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie.</p> <p>La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies du 1^{er} juillet 1982 au 31 décembre 1999 sera indexée selon le TAIR moins 3 %.</p> <p>La partie de la rente qui correspond aux années de service accomplies depuis le 1^{er} janvier 2000 sera indexée selon la plus avantageuse des deux formules suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">• 50 % du TAIR,• le TAIR moins 3 %. <p>https://www.carra.gouv.qc.ca/</p>
Alberta	Public Service Pension Plan	<p>Le rajustement de la rente équivaut à 60 % de l'IPC (IPC) de l'Alberta.</p> <p>https://www.pspp.ca</p>
Alberta	Alberta Teacher's Retirement Fund	<p>Pour les pensions payables sur les années de service postérieures au 31 décembre 1992, le rajustement de la rente équivaut à 60 % de l'IPC de l'Alberta (ACPI). Pour les pensions payables sur les années de service avant 1993, le rajustement équivaut à 70 % de l'IPC de l'Alberta. La période de l'ACPI utilisée va de novembre à octobre.</p> <p>https://www.atrf.com</p>

Province	Nom du régime	Méthode de rajustement de la rente
Colombie-Britannique	Public Service Pension Plan	<p>Ce régime a une caisse pour les rentes de base et une autre caisse pour le versement de l'indexation. Le versement de l'indexation est conditionnel à la santé de la caisse dédiée à l'indexation. Après que soit décidée un rajustement de la rente, les fonds vont de la caisse dédiée à l'indexation à la caisse pour la rente de base. Jusqu'à présent, le régime a toujours été en mesure de verser une indexation des rentes équivalente à l'IPC. Cependant, il ne s'agit pas d'une garantie.</p> <p>https://pspp.pensionsbc.ca</p>
Colombie-Britannique	Teacher's Pension Plan	<p>Ce régime a une caisse pour les rentes de base et une autre caisse pour le versement de l'indexation. Le versement de l'indexation est conditionnel à la santé de la caisse dédiée à l'indexation. Après que soit décidée un rajustement de la rente, les fonds vont de la caisse dédiée à l'indexation à la caisse pour la rente de base. Jusqu'à présent, le régime a toujours été en mesure de verser une indexation des rentes équivalente à l'IPC. Cependant, il ne s'agit pas d'une garantie. Le rajustement de la rente est approuvé à chaque année à la discrétion du conseil d'administration du régime.</p> <p>https://tpp.pensionsbc.ca</p>
Île du Prince-Édouard	Public Sector Pension Plan	<p>Un rajustement de la rente est appliqué chaque 1er janvier selon l'IPC du Canada si le degré de solvabilité du régime est supérieur à 110 %.</p> <p>https://www.peipspp.ca</p>
Manitoba	Civil Service Superannuation Fund	<p>Le rajustement de la rente ne peut pas dépasser le 2/3 de l'augmentation de l'IPC.</p> <p>Le rajustement de la rente est conditionnel à la capacité du régime de l'offrir.</p> <p>Depuis 1988, le deux-tier de l'inflation est versé en augmentation des rentes.</p> <p>https://cssb.mb.ca https://4bb0627a-afc7-469c-aa48-4d8b1a599807.filesusr.com</p>

Province	Nom du régime	Méthode de rajustement de la rente
Terre Neuve et Labrador	Public Service Pension Plan	<p>Terre-Depuis 2002, les années de service antérieures à 2015 sont indexées à 60 % de l'IPC du Canada, à un maximum de 1,2 %. Pour les années postérieures à 2014, les retraités n'ont pas d'indexation garantie.</p> <p>https://provident10.ca/</p>
Nouveau-Brunswick	New Brunswick Public Service Pension Plan	<p>Chaque année, le conseil d'administration du NBPSPP détermine le montant du rajustement de la rente en fonction de la santé financière du régime. Cette augmentation peut aller de 0 à 100 % de l'IPC en fonction de la santé du régime.</p> <p>https://vestcor.org</p>
Nouveau-Brunswick	New Brunswick Teacher's Pension Plan	<p>Les retraités du régime de pension pour les enseignants du Nouveau-Brunswick reçoivent un ajustement de la rente équivalent à 75 % de l'IPC.</p> <p>https://vestcor.org</p>
Nouvelle-Écosse	Public Service Superannuation Plan	<p>L'augmentation des rentes est conditionnelle à la santé du régime depuis 2010. En 2020, le conseil d'administration du PSSP a effectué une évaluation actuarielle du régime et le taux de solvabilité du régime était de 98,5%. Ce niveau est trop bas pour verser une augmentation des rentes liée à l'inflation.</p> <p>Si le degré de solvabilité est entre 100 % et 110 %, le conseil d'administration peut octroyer une indexation si le degré de solvabilité ne tombe pas sous la barre des 100 % à la fin de la période de 5 ans prise en considération par l'évaluation actuarielle.</p> <p>Entre 2010 et 2015, l'indexation était de 1,25% de l'IPC. Entre 2016 et 2020, l'indexation était de 0,85 %. Entre 2021 et 2026, l'indexation sera de 0 %.</p> <p>https://www.nspssp.ca https://www.nsgrea.ca</p>

Province	Nom du régime	Méthode de rajustement de la rente
Nouvelle-Écosse	Teacher's Pension Plan	<p>Le rajustement de la rente variable (pour une retraite après le 1^{er} août 2006) dépend du degré de solvabilité du régime au 31 décembre de l'année précédente. Si le degré de solvabilité est supérieur à 100 %, le rajustement de la rente variable est de 100 % de l'IPC (pour un maximum de 6%). Si cette augmentation fait en sorte que le ratio de solvabilité descende sous la barre des 100%, le rajustement sera d'au minimum 50 %. Si le degré de solvabilité est entre 90 % et 100 %, le rajustement de la rente peut être de 50 %. Le conseil d'administration décide si il y aura un rajustement de la rente. Si le degré de solvabilité est inférieur à 90 %, il n'y aura pas de rajustement de la rente</p> <p>Le rajustement de la rente pour les retraites avant le 1^{er} août 2006 reçoivent l'IPC moins 1%. L'IPC est mesuré pour les 12 mois précédents le 30 avril.</p> <p>https://www.nstpp.ca</p>
Ontario	Healthcare of Ontario Pension plan (HOOPP)	<p>Le régime de retraite des travailleurs de la santé de l'Ontario offre à ses participants une protection partielle contre l'inflation. C'est le conseil d'administration du régime qui détermine le niveau de rajustement de la rente sur une base annuelle. Le rajustement de la rente va de 0% à 100% de l'augmentation de l'IPC de l'année précédente, pour une augmentation maximale de l'IPC de 10 % pour les années de service postérieures à 2005.</p> <p>Pour les années antérieures à 2006, l'augmentation annuelle minimale est de 75 % de l'IPC de l'année précédente. Le conseil d'administration peut augmenter le rajustement de la rente jusqu'à 100% de l'IPC des années précédentes si la santé du régime le permet. Par exemple, en 2015, les retraités et les bénéficiaires du régime ont reçu une augmentation équivalente à 100 % de l'IPC pour les années 2002 à 2013. Durant ces années, le rajustement de la rente a été de 75 % par année. Ainsi, depuis 2002, l'équivalent de 100% de l'IPC de l'année précédente a été versée aux retraités et bénéficiaires.</p> <p>https://hoopp.com</p>

Province	Nom du régime	Méthode de rajustement de la rente
Ontario	Ontario Teacher's pension plan (OTPP)	<p>Avant 2010: Les rentes augmentent en fonction de l'IPC.</p> <p>Entre 2010 et 2013: Les rentes augmentent entre 50% et 100% de l'IPC, selon la santé du régime.</p> <p>Après 2013: Les rentes augmentent entre 0% et 100% de l'IPC, selon la santé financière du régime. https://www.otpp.com/content/dam/otpp/documents/History%20of%20Inflation%20Increases_2021.pdf</p> <p>https://www.otpp.com</p>
Ontario	Public Service Pension Plan	<p>Les rentes augmentent en fonction de l'IPC, pour un maximum de 8 % par année. Si l'IPC augmente de plus de 8 % au cours d'une année, le surplus pourra être reporté aux années suivantes lorsque l'IPC augmentera de moins de 8 %.</p> <p>L'IPC est utilisé sur une période de 12 mois, allant du 1er octobre au 30 septembre. La moyenne de cette période est divisée par la moyenne des douze mois de la période précédente.</p> <p>https://www.opb.ca</p>
Saskatchewan	Public Employees Pension Plan	<p>Le régime de retraite des employés de la fonction publique de Saskatchewan est un régime à cotisations déterminées. Le changement d'un régime à prestations déterminées vers un régime à cotisations déterminées s'est fait en 1977.</p> <p>https://pepp.peba.ca/</p>
Saskatchewan	Saskatchewan Teacher's Retirement Plan	<p>Le régime de retraite des enseignants de la Saskatchewan offre des rentes aux enseignants des écoles du système PréK-12 qui ont commencé à enseigner après 1980. Le rajustement de la rente est égal à 80 % de l'IPC (jusqu'à un maximum de 3 %) sur les années travaillées avant 2015. Pour les rentes accumulées dans les années de travail postérieures à 2015, le rajustement de la rente peut aller de 0 % à 100 % (jusqu'à un maximum de 5 %).</p> <p>https://www.stf.sk.ca/</p>



L'Observatoire de la retraite est une initiative de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC), qui s'adresse aux organismes et aux personnes qui veulent mieux comprendre pour agir sur l'institution de la retraite au Québec.

L'Observatoire regroupe des partenaires de différents horizons qui ont le souci d'inscrire les débats sur la retraite dans une perspective large, celle des politiques sociales et économiques qui sont structurantes pour le Québec.



observatoireretraite.ca