

## **La comptabilisation des régimes de retraite et les évaluations actuarielles**

L'objet de la présente note est de faire le point sur la comptabilisation des régimes de retraite et des évaluations actuarielles effectuées par la Commission Administrative des Régimes de Retraite et d'Assurances (CARRA). Je traiterai donc successivement :

- A. De la comptabilisation des régimes de retraite;
- B. Des états financiers des régimes de retraite;
- C. Des évaluations actuarielles.

### **A. De la comptabilisation des régimes de retraite**

#### **L'évolution historique des régimes de retraite**

Même si certains des régimes de retraite du gouvernement existent depuis plus de 125 ans, les premières évaluations actuarielles ne datent que du début des années 1970. Elles ont été réalisées par un jeune actuaire de la Régie des Rentes du Québec (RRQ), M. Veilleux. Les dites évaluations ont été présentées au ministre Raymond Garneau, alors président de ce qui tenait lieu de Conseil du trésor.

De 1876 à 1973, le financement des régimes de retraite ne fut pas une des grandes préoccupations du gouvernement. En effet, durant ces années, les cotisations des employés s'ajoutaient aux revenus du gouvernement alors que les prestations payées augmentaient ses dépenses

Compte tenu du contexte de l'époque, ce mode de financement «par répartition» était probablement satisfaisant car il fonctionnait bien depuis près de cent ans. Toutefois, au milieu des années soixante, on commença à penser que des modifications devraient être apportées à ce système de financement.

#### **La viabilité des régimes de retraite et les pressions syndicales**

Ce n'est donc qu'à partir de cette date que le gouvernement a pris conscience de ses engagements. Ainsi, les principales étapes franchies furent les suivantes :

Au début des années mil neuf cent soixante-dix, les inquiétudes que soulevait la viabilité du mode de financement se concrétisaient de plus en plus. On remettait entre autres en question le fait que les régimes de retraite des employés présentaient une source de revenu pour le gouvernement.

En outre, les syndicats exerçaient des pressions plus grandes. Ils revendiquaient la création d'un régime de retraite couvrant tous les employés des secteurs des affaires sociales et de l'éducation. De son côté, le gouvernement était conscient qu'il devait combler l'inégalité existant entre les employés qui participaient à un régime de retraite et ceux qui n'avaient pas la possibilité de le faire.

### **La création du RREGOP et son mode de financement**

En juillet 1973, le gouvernement répondit aux attentes des syndicats et corrigea les inégalités de traitement en instaurant le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (plus connu sous l'abréviation de RREGOP).

Le gouvernement décida alors d'adopter une approche plus conventionnelle pour financer ce nouveau régime. En effet, la contribution du gouvernement au RREGOP, soit 140 % des cotisations des employés, devint une dépense inscrite dans ses états financiers. De plus, les cotisations versées par les participants au nouveau régime étaient déposées dans une caisse de retraite auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Le mode de financement des régimes autres que le RREGOP resta le même jusqu'en 1978. Cette année-là, le ministre des Finances, M. Jacques Parizeau, décida que les règles applicables au RREGOP devaient s'étendre à tous les régimes. Ainsi, le gouvernement appliqua des règles plus rigoureuses pour comptabiliser ses dépenses relatives aux régimes de retraite. En effet, en plus d'inscrire à sa dépense sa contribution pour le service courant, il mit en place un système permettant d'intégrer progressivement à ses états financiers une dépense pour le service passé, dans le but d'amortir tout le passif accumulé jusqu'à cette date. La période d'amortissement serait de 50 ans, soit de 1979 à 2028.

### **Caisse virtuelle du gouvernement**

Ainsi, le gouvernement constituait l'équivalent d'une caisse de retraite, ses contributions s'ajoutant aux cotisations que versaient les participants aux régimes autres que le RREGOP. Une somme, représentant les intérêts, était ajoutée annuellement, ce qui faisait un revenu à cette caisse. Enfin, les prestations qui relevaient du gouvernement étaient déduites de celle-ci. Aux états financiers de la province, cette caisse identifiée comme "compte des régimes de retraite" constitue un élément du passif et est reconnue comme une dette par le gouvernement. Au même titre que les obligations et les autres emprunts de la province, ce compte constitue une dette du gouvernement, mais dans ce cas, les prêteurs sont les participants aux régimes de retraite. Le gouvernement rembourse cette dette au fur et à mesure qu'il paie des prestations.

Contrairement aux caisses de retraite du secteur privé qui sont investies dans

différents titres sur les marchés financiers, cette caisse est entièrement investie dans des obligations du gouvernement du Québec. Celui-ci joue donc le rôle des trois intervenants habituels que l'on retrouve dans les régimes privés, soit ceux d'employeur, d'administrateur et d'emprunteur.

### **Évolution de la situation financière des régimes de retraite**

À la lumière de ce qui précède, on constate que la situation financière des régimes a évolué rapidement depuis 1973. Toutefois, selon le vérificateur général de l'époque, les états financiers de la province ne décrivent pas la véritable situation des régimes de retraite, notamment en ce qui concerne le service passé qui est, à son point de vue, amorti sur une période trop longue.

En 1986, le ministre des Finances décidait de former un groupe de travail pour analyser l'ensemble des règles comptables. Dans son discours sur le budget d'avril 1987, le ministre annonçait des modifications s'inspirant des normes comptables que l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) venait d'édicter pour les entreprises privées. Les principales modifications apportées sont les suivantes

- En 92 le gouvernement a créé un fonds d'amortissement ;
- En 96 il a redressé ses états de façon à montrer sa dette dans ses états financiers. Au 31 mars 2006 ce montant est de 21 \$ milliards et il apparaît aux états financiers du gouvernement.

Récemment, en 1999, les normes comptables sont devenues plus serrées. On se doit d'inclure dans l'année où elles surviennent le coût des modifications que l'on fait. Ainsi, si l'on indexait les prestations au plein coût de la vie, on créerait instantanément un déficit important de l'ordre de plusieurs millions de dollars à moins que des surplus actuariels ne soient disponibles pour le combler en tout ou en partie.

## **B. Des états financiers des régimes de retraite**

### **Rapport annuel 2005, des rendements plus élevés que prévus**

Chaque année, la CARRA présente les états financiers des régimes de retraite. Ainsi pour le RREGOP et le RRPE, on constate ce qui suit.

À partir des informations indiquées au rapport de l'année 2005, on peut déduire un écart de l'ordre de 10 \$ milliards de dollars entre la valeur de la caisse des participants et le passif actuariel à l'égard des prestations acquises à la charge des participants du RREGOP et du RRPE combinés. Il est important de

souligner que le rendement plus élevé que prévu de 2003 à 2005 (taux réalisés : 15 %, 11,6 %, 13,8 % alors que le taux anticipé était de 6,5 % par année) contribue pour une bonne proportion à ces 10 \$ milliards d'écart. Cet écart est indicatif de surplus potentiels.

Il faut aussi noter que le taux anticipé de 6,5 % pour les années 2003 à 2005 s'éloigne de façon significative du taux moyen observé, 11,37 %, au cours des 31 dernières années.

### **Règles de l'Institut canadien de comptables agréés**

Au Canada, les états financiers de régimes de retraite doivent être préparés selon les règles édictées par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Les deux principales informations fournies par ces états à une date donnée sont :

- La valeur au marché de la caisse de retraite;
- Le passif actuariel à la même date, soit le montant requis pour payer dans le futur les prestations acquises à cette date, sans constituer de provision pour se protéger contre d'éventuelles expériences négatives<sup>1</sup>

Compte tenu des variations très probables de ces deux valeurs, il est très imprudent de laisser entendre que l'écart entre ces deux valeurs peut être utilisé pour réduire la cotisation ou pour améliorer les prestations. En effet, avant de modifier la cotisation ou les prestations, il faut produire une évaluation actuarielle de « provisionnement ».

## **C. Des évaluations actuarielles**

### **Objectifs des évaluations actuarielles**

Les évaluations poursuivent trois objectifs en parallèle :

- Servir aux fins des états financiers principalement pour le gouvernement;
- Servir aux fins du provisionnement et de l'établissement du taux de cotisation;
- Servir aux fins des états financiers des régimes.

---

<sup>1</sup> Il est utile de souligner que l'on a déjà commencé de prendre en compte le vieillissement de la population que l'on connaît actuellement

## **Les évaluations actuarielles prennent en compte le long terme**

Ceci sert à la fois le gouvernement, la CARRA et les participants actifs.

L'évaluation pour le provisionnement met en parallèle la valeur de la caisse et le passif actuariel. La valeur de la caisse : la valeur marchande inscrite aux états financiers est sujette à beaucoup de variations en raison de l'évolution des marchés financiers. Pour le provisionnement, des ajustements sont apportés pour diminuer l'effet de ces variations (ex. : le rendement a été beaucoup plus élevé que prévu de 2003 à 2005, il serait donc imprudent de reconnaître pleinement ce rendement excédentaire au 31 décembre 2005 compte tenu des risques de pertes à venir comme cela a été le cas en 2001 et 2002). Ainsi, la caisse utilisée pour le provisionnement serait moindre que sa valeur au marché.

## **La sous évaluation des rendements**

Il est important de se rappeler que les caisses du RREGOP et du RRPE au 31 décembre 2002 étaient inférieures de près de 30 % à ce qu'elles auraient dû être si le rendement anticipé s'était réalisé. Par contre, une partie très importante des gains réalisés dans les années antérieures était donc perdue. En contrepartie, le taux de rendement de 6,5 % prévu par les actuaires de la CARRA pour les années concernées est sous-évalué de 70 % par rapport à la plus petite moyenne mobile des années 1975 à 2006.

## **Le passif actuariel pour le provisionnement**

Pour le provisionnement, il est nécessaire d'être prudent dans les hypothèses de façon à créer une provision pour se protéger contre d'éventuelles mauvaises expériences et à éviter qu'elles soient financées par la génération future. La dernière évaluation actuarielle date de 2004. À la fin de 2007, une nouvelle évaluation actuarielle de provisionnement de chacun de ces régimes sera produite comme c'est le cas à tous les trois ans.

Il faut bien réaliser que le passif est mesuré à partir d'hypothèses et il va de soi que si l'on veut éviter de fortes fluctuations, les hypothèses se doivent d'être prudentes et non trop libérales. L'expérience des dernières années a démontré que certaines évaluations, surtout dans le secteur privé, ont été trop libérales quant aux hypothèses et l'on s'est réveillé avec des déficits que l'on doit combler. Récemment la conjoncture économique plus favorable a permis un redressement du « provisionnement » des caisses de retraite dont celles du gouvernement.

### **Le passif doit tenir compte :**

- Des caractéristiques des participants tant à l'emploi qu'à la retraite;
- De leur espérance de vie. Les données récentes montrent un accroissement de notre espérance de vie, ce qui accroît d'autant le passif;
- Des nouvelles dispositions introduites dans les régimes.

### **Iniquité dans l'utilisation des surplus actuariels**

Ainsi les surplus de la Caisse ont partiellement servi à compenser l'introduction en 1997 de diverses mesures pour mettre à la retraite une très forte cohorte de cotisants, de fonctionnaires et d'employés des secteurs de l'éducation et de la santé (Ponction de 800 \$ millions).

Il en est de même lorsque l'on a utilisé des surplus pour donner des congés de cotisation aux participants actifs (Ponction de 3,2 \$ milliards).

En agissant ainsi le gouvernement s'est malheureusement servi des régimes de retraite afin :

- De régler des problèmes de gestion de son déficit;
- De privilégier une partie des participants actifs en oubliant les retraités;

Dans les deux situations, l'équité en a pris un bon coup.

C'est donc à partir des résultats des évaluations de provisionnement qu'il est possible d'établir la véritable situation financière de ces régimes et de

- Modifier le taux de cotisation;
- Modifier certaines prestations pour assurer un sain financement de ces régimes.

Louison Ross  
Ex PDG de la CARRA  
Ce jeudi, 10 mai, 2007