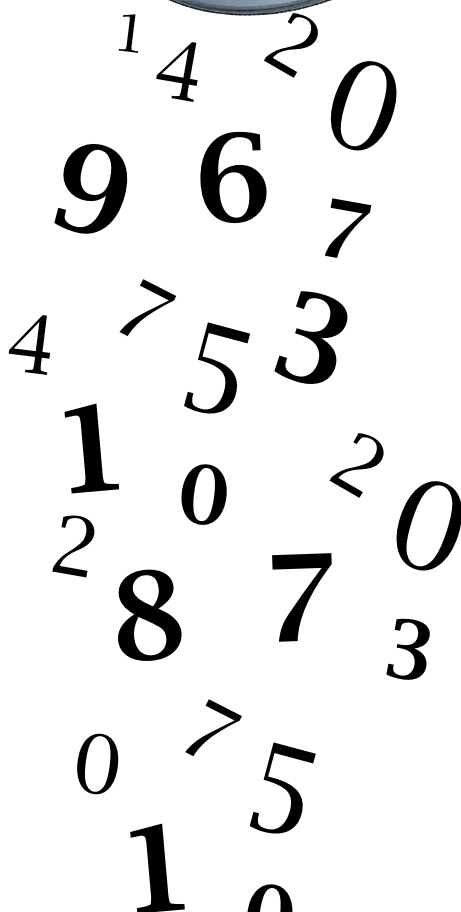


FCEI

Série d'études sur les pensions

RAPPORT N° 1 : La sous-capitalisation non chiffrée des régimes
de pension du secteur public au Canada



La sous-capitalisation non chiffrée des régimes de pension du secteur public au Canada

Ted Mallett, vice-président et économiste en chef

FCEI – Série de rapports sur les pensions

Le régime de pension du Canada est un désastre qui se prépare. En effet, les régimes de retraite de la fonction publique sont largement sous-capitalisés à tous les niveaux de gouvernement, ce qui risque d'alourdir les impôts et de peser sur l'économie canadienne. Par ailleurs, l'écart se creuse entre les pensions du secteur public et celles du secteur privé. Cette situation va certainement susciter un certain ressentiment étant donné que les fonctionnaires sont de plus en plus nombreux à prendre leur retraite plus tôt que le reste de la population, cela en touchant des prestations généreuses. Continuer sur cette voie n'est ni viable ni équitable : une réforme majeure s'impose.

Le présent rapport est le premier d'une série d'études réalisées par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) sur les pensions, le revenu de retraite et la rémunération. Ces rapports développent davantage le travail d'envergure que la FCEI a effectué sur ces enjeux, dont les rapports **Regard sur les salaires** et la campagne **Les pensions sous tension au Canada**. L'objectif de cette série est double : contribuer à une meilleure connaissance d'un enjeu qui a toujours été complexe et mal compris, et formuler des recommandations politiques sur la façon d'assurer l'équité et la viabilité du régime de pensions canadien.

La sous-capitalisation non chiffrée des régimes de pension du secteur public au Canada

Depuis longtemps, les régimes de pension de la fonction publique sont gérés selon l'hypothèse que la défaillance des gouvernements, en tant qu'employeurs, est impossible. Ces régimes sont souvent considérés comme insubmersibles et comme une source sûre et perpétuelle de revenus de retraite pour leurs participants. À moins d'un coup d'État, aucun gouvernement ne risque d'être écarté du marché de la fonction publique par un concurrent plus petit et plus agile. Sans compter que les gouvernements ont le pouvoir de mettre les contribuables à contribution pour couvrir les coûts de la rémunération et des pensions des employés du secteur public.

Le statut privilégié dont jouissent les régimes de pension du secteur public a entraîné un dangereux excès de confiance par rapport aux risques qu'ils font peser sur les futurs pensionnés ainsi que sur les contribuables, et il a globalement conduit à surestimer les mérites des régimes de pension à prestations déterminées. En outre, trop peu d'informations sur les régimes de pension du secteur public sont rendues publiques. En utilisant l'information disponible, et en faisant des hypothèses pour celle qui ne l'est pas, on estime que le déficit de capitalisation des régimes publics dépasse les 300 milliards de dollars, soit l'équivalent de 100 000 \$ par employé du secteur public ou 9 000 \$ pour chaque homme, femme et enfant vivant au Canada.

Les Canadiens doivent savoir s'ils devront payer pour combler les déficits de ces régimes de pension — et, le cas échéant, combien. Mais de quelles ressources dispose-t-on pour vérifier les hypothèses et examiner les risques potentiels liés à ces régimes? Il n'est malheureusement pas si facile de répondre à cette question. Le secteur public est très vaste et comprend non seulement l'administration d'État, mais aussi les entités publiques, comme les commissions scolaires, les universités, les hôpitaux, les commissions de transport et les sociétés de la Couronne.

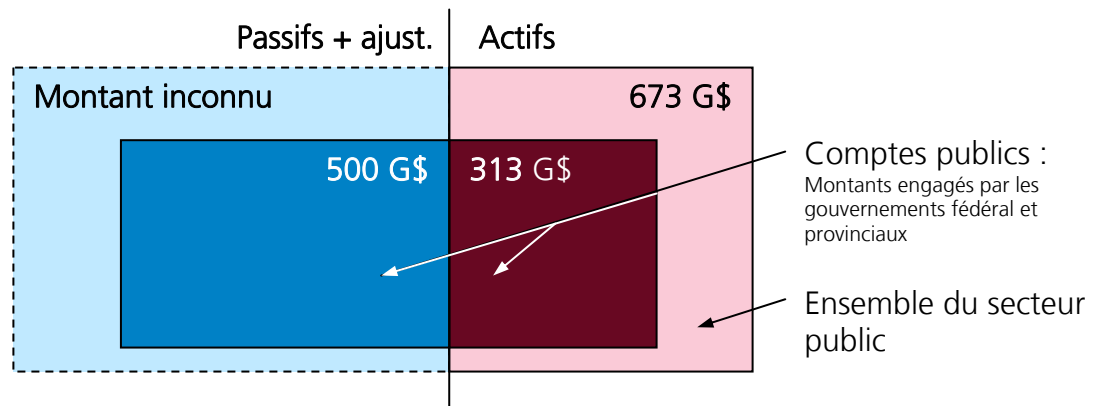
On pourrait tenter de rassembler les rapports financiers annuels de tous les principaux régimes de pension du secteur public au Canada, mais on en compte plus de 300¹, et leurs rapports ne sont pas toujours facilement accessibles ni présentés de manière uniforme. Statistique Canada recueille des statistiques détaillées sur les régimes de pension des entités du secteur public (et du secteur privé), mais elle ne communique ses données que sur les actifs des régimes du secteur public, et non sur leurs passifs, nuisant ainsi à toute tentative raisonnable d'évaluer leur rendement et de déterminer s'ils sont abordables ou non.

Enfin, si les données annuelles des Comptes publics fournissent les renseignements les plus cohérents, elles ne couvrent que les montants engagés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cela signifie qu'un nombre

¹ Statistique Canada. *Tableau 280-0007 - Caisses de retraite en fiducie, caisses et de membres selon le secteur, le genre de régime et l'état contributif, occasionnel (nombre)*, CANSIM (base de données). (consulté le 3 mai 2012)

important d'informations concernant les régimes de pension pour les employés des municipalités, de l'éducation et des hôpitaux ne sont pas communiquées de manière centralisée. En ce qui a trait aux régimes partiellement financés par les gouvernements provinciaux, comme plusieurs régimes de pension des enseignants et du personnel des hôpitaux, seule la portion financée par les gouvernements est comprise dans les Comptes publics. Les actifs au titre des régimes de pension, qui s'élèvent à 313 milliards de dollars selon les Comptes publics de l'ensemble des gouvernements pour l'exercice 2010-2011, représentent moins de la moitié des 673 milliards de dollars figurant dans les statistiques sur les régimes de pension en fiducie fournies par Statistique Canada (figure 1).

Figure 1 : Situation financière des régimes de pension du secteur public, Comptes publics et Recensement des Caisses de retraite en fiducie



Sources : Comptes publics des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux 2010-11; Statistique Canada, *Tableau 280-0002 – Caisses de retraite en fiducie, valeurs comptable et marchande de l'actif, selon les secteurs public et privé, premier trimestre 2011 (dollars)*, CANSIM (base de données). (consulté le 3 mai 2012)

Selon les données des Comptes publics, l'estimation de la valeur actualisée des obligations au titre des prestations de retraite futures s'élevait à 530 milliards de dollars à la fin de 2010-2011, laissant un déficit de financement de 186 milliards de dollars après prise en compte des ajustements de pension non amortis² (tableau 1).

L'absence de statistiques complètes sur les régimes de pension de l'ensemble du secteur public occulte la véritable valeur des engagements non capitalisés totaux. Trois des plus importants régimes ne figurant pas, ou ne figurant qu'en partie, dans les Comptes publics, soit le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO)³, le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS)⁴ ainsi que les régimes des 105 municipalités du Québec⁵ qui gèrent des

² Différence entre les estimations et la situation réelle dans un régime de pension qui doit être différée et amortie dans les charges de retraite des périodes futures

³ Rapport annuel 2010 du RREO. http://docs.otpp.com/AnnualReport2010_fr.pdf, ajusté pour refléter un financement à 50 % par le gouvernement provincial

⁴ Rapport annuel 2010 d'OMERS. <http://www.omers.com/pdf/OMERS2010COMBINEDAnnualReport-French.pdf>

⁵ Union des municipalités du Québec

régimes de pension à prestations déterminées, ont à eux seuls des engagements non capitalisés nets dépassant 18 milliards de dollars à la fin de 2010. La situation complète des engagements non capitalisés à l'échelle nationale est donc probablement beaucoup plus sombre.

Tableau 1 : Situation financière des régimes de pension du secteur public, Comptes publics et Recensement des Caisses de retraite en fiducie

	Obligations au titre des prestations définies (Valeur actualisée)	Actifs du régime	Ajustements non amortis	Engagements de retraite non capitalisés nets (Valeur actualisée)
	<i>En millions de dollars</i>			
Fédéral	213 341	54 008	13 198	146 135
Prov. et terr.	317 015	259 445	17 271	40 298
T.-N.-L.	11 434	7 412	1 356	2 667
Île-du-Prince-Édouard	1 783	1 528	279	-25
Nouvelle-Écosse	7 649	6 772	836	41
Nouveau-Brunswick	8 896	8 387	729	-220
Québec	80 051	41 276	9 725	29 050
Ontario	95 431	101 221	-4	-5 786
Manitoba	7 118	4 828	518	1 772
Saskatchewan	7 361	1 217	139	6 005
Alberta*	47 493	37 571	0	9 922
Colombie-Britannique	49 560	49 052	3 678	-3 170
Yukon	162	134	13	15
T.N.-O.	66	43	2	21
Nunavut	11	5	-0	6
Total des Comptes publics	530 356	313 453	30 469	186 433
Recensement des Caisses de retraite en fiducie (fonction publique, 2010)	n.d.	673 070	n.d.	n.d.

* Les engagements totaux de l'Alberta sont calculés en combinant les engagements non capitalisés et des actifs sous gestion.

Sources : Comptes publics des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux 2010-11; Statistique Canada, *Tableau 280-0002 – Caisses de retraite en fiducie, valeurs comptable et marchande de l'actif, selon les secteurs public et privé, premier trimestre 2011 (dollars)*, CANSIM (base de données). (consulté le 3 mai 2012)

Ces déficits massifs persistent, malgré le fait que plusieurs gouvernements procèdent à des versements complémentaires importants, à même leurs recettes générales, dans les régimes de leurs employés. En plus de leurs cotisations régulières, et pour réduire les engagements non capitalisés, les employeurs du secteur public ont accordé aux régimes de pension de leurs employés un financement complémentaire annuel de 1,27 milliard de dollars en moyenne entre

2001 et 2010⁶. Par conséquent, même si une province peut sembler disposer d'un régime de pension relativement équilibré, il est plus que probable qu'en réalité, cet équilibre soit dû aux largesses des contribuables.

Même lorsque les informations sur les engagements non capitalisés sont communiquées, des questions demeurent quant à leur niveau réel. Le calcul de la valeur actualisée des futurs engagements au titre des régimes de pension dépendent largement des hypothèses de taux d'intérêt. Michel St-Germain, de l'Institut canadien des actuaires, estime qu'une baisse d'un point de pourcentage des taux d'intérêts entraînerait une hausse d'environ 15 % à 20 % des coûts des régimes de pension⁷. Alexandre Laurin et Bill Robson, de l'Institut C.D. Howe, ont expliqué la manière dont les régimes de pension de la fonction publique fédérale utilisent des hypothèses de taux d'intérêt dangereusement élevées pour présenter une situation financière bien meilleure que ce que permettent les règles s'appliquant aux régimes de pension privés⁸. Leur analyse tend à confirmer que la situation est encore plus grave que ne le laissent supposer les chiffres officiels des Comptes publics du gouvernement fédéral, qui révèlent un montant désastreux de 146,1 milliards de dollars au titre des engagements non capitalisés pour l'exercice 2011.

Au nombre des hypothèses utilisées par les régimes de pension du gouvernement fédéral figure un taux de rendement annuel se situant entre 5,8 % et 6,2 %, selon le régime en question, soit environ 4 % après inflation. Mais il y a un problème : les taux des obligations à long terme protégées contre l'inflation (qui permettent de garantir les futures prestations de retraite) n'ont pas été supérieurs à 4 % en plus de dix ans, se situant en moyenne à seulement 2 % au cours de la dernière décennie et atteignant aujourd'hui un maigre 0,5 %. MM. Laurin et Robson ont utilisé une hypothèse de taux d'obligation réel de 1,15 % (où il se situait en mars 2011) pour arriver à un engagement non capitalisé net d'un montant de près de 227 milliards de dollars, soit environ 80 milliards de dollars de plus que les estimations des Comptes publics. Étant donné que les taux ont depuis baissé d'un demi-point, l'évaluation de l'Institut C.D. Howe du déficit des régimes de pension semble prudente.

Ces chiffres pour le fédéral sont inquiétants, mais si on prend en compte les passifs nets supplémentaires de 40 milliards de dollars des Comptes publics provinciaux, ainsi que les engagements non capitalisés de l'ensemble du secteur public, dont on ignore l'ampleur, la situation est sans doute bien pire. Il est vrai que les régimes provinciaux sont mieux capitalisés que les régimes fédéraux, et que leurs actifs sont en grande partie composés d'actions de première qualité et d'obligations à rendement élevé. Toutefois, pour estimer le total des engagements futurs, les régimes provinciaux prennent des hypothèses de taux d'intérêt réels élevées. Par

⁶ Statistique Canada. *Tableau 280-0026 – Régimes de pension agréés (RPA), cotisations aux régimes de pension agréés, selon le secteur, le genre de régime et l'état contributif du régime, annuel (dollars)*, CANSIM (base de données). (consulté le 3 mai 2012)

⁷ *L'Actualité*, février 2012

⁸ *Ottawa's Pension Gap: The Growing and Under-reported Cost of Federal Employee Pensions*, décembre 2011, http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_127.pdf

exemple, l'Île-du-Prince-Édouard se base sur un taux de rendement improbable de 7,63 %, soit largement plus que 5 % par année après inflation (tableau 2).

Tableau 2 : Hypothèses de taux de rendement des régimes de pension du secteur public, Comptes publics (exercice 2010-11)

	<i>Hypothèses d'inflation future(%)</i>	<i>Hypothèses de taux de rendement et de taux de capitalisation annuels futurs (%)</i>
Gouvernement fédéral	2,00 %	5,00 % - 6,50 %
<i>Gouvernements provinciaux :</i>		
T.-N.-L.	2,50 %	6,50 % - 7,25 %
Île-du-Prince-Édouard	2,50 %	7,63 %
Nouvelle-Écosse	2,50 %	7,00 % - 7,11 %
Nouveau-Brunswick	2,50 %	6,96 % - 7,12 %
Québec	2,08 % - 2,75 %	6,08 % - 7,25 %
Ontario	2,50 %	6,50 % - 6,75 %
Manitoba	2,00 % - 2,50 %	5,00 % - 6,50 %
Saskatchewan	2,50 %	4,20 % - 6,60 %
Alberta	2,25 %	4,50 % - 6,50 %
Colombie-Britannique	<i>Non fourni</i>	6,50 %
Yukon	<i>Non fourni</i>	<i>Non fourni</i>
T.-N.-O.	2,30 % - 3,00 %	5,10 % - 6,30 %
Nunavut	<i>Non fourni</i>	<i>Non fourni</i>
<i>Autres régimes importants du secteur public :</i>		
Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario **		<i>Taux d'int. réels + 0,5 % - 1,4 %</i>
OMERS	2,25 %	6,50 %

Sources : Comptes publics et rapports annuels 2010-2011 des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Compte tenu des données des Comptes publics qui suggèrent des engagements non capitalisés de plus de 186 milliards de dollars (données du tableau 1) pour l'ensemble des employés du secteur public, si on se fie aux calculs de l'Institut CD Howe qui modifient les hypothèses de taux de rendement, il n'est pas déraisonnable d'évaluer qu'au Canada, les engagements non capitalisés fédéraux et provinciaux combinés sont de l'ordre de 300 milliards de dollars. Si on ajoute les régimes de l'ensemble du secteur public, le montant des engagements non capitalisés pourrait être bien plus élevé. Quand on sait que des engagements non capitalisés de 300 milliards de dollars équivalent à environ 9 000 \$ par habitant ou 100 000 \$ par participant aux régimes de pension des employés du secteur public, ces montants sont loin d'être négligeables.

Il est bon de rappeler que les engagements non capitalisés ne sont pas une dette. Une dette représente une obligation de remboursement objective, tandis que les engagements non capitalisés résultent de suppositions avisées sur l'avenir de certains facteurs, comme les rendements des investissements, les rajustements des salaires, les règles sur les droits à pension, les niveaux d'emploi ou les tendances en matière de retraite. Mais, globalement ou individuellement, ces engagements ne

peuvent être réduits que de cinq façons : par une hausse des versements complémentaires de la part des employeurs des gouvernements (les contribuables), par une hausse des cotisations des employés du secteur public, par une réduction des prestations de retraite pour les retraités du secteur public, par une baisse de l'inflation/hausse modérée des salaires, ou par une hausse des taux de rendement des fonds. Les gestionnaires de fonds ne maîtrisent pas ce dernier aspect. Par conséquent, sauf bond miraculeux des revenus générés par ces fonds, la facture sera finalement supportée par les contribuables et les employés du secteur public.

Jusqu'à maintenant, pour résoudre les problèmes d'engagements non capitalisés de leurs régimes de pension, les gouvernements ont beaucoup trop privilégié la voie des recettes, demandant aux contribuables d'en donner plus pour financer les déficits. Les retraites du secteur public semblent structurellement inabordables et elles accroissent les impôts, font augmenter les cotisations de retraite déjà élevées des employés du secteur public ou forcent les gouvernements à affecter moins de ressources aux services publics pour pouvoir payer leurs retraités. Comme les salariés du secteur public gagnent de 8 à 17 % de plus que leurs homologues du secteur privé pour un travail équivalent⁹, et compte tenu du fait que les prestations versées à la retraite sont généreusement basées sur leurs gains, il est temps de s'attaquer aux coûts des régimes de retraite.

Il faut d'abord et avant tout une meilleure information sur l'état des retraites du secteur public. Demander à Statistique Canada de publier l'information qu'elle possède déjà serait un bon point de départ. Et, pour que la publication régulière et centralisée des résultats financiers soit utile, les employeurs du secteur public devraient adopter une norme commune de communication de l'information afin d'assurer la comparabilité et l'uniformité dans le temps de cette information. En outre, les gestionnaires des régimes des gouvernements devraient aussi avoir l'obligation de publier les soldes nets des régimes de retraite pour une fourchette d'hypothèses raisonnables de taux de rendement. Personne ne peut prédire le rendement des fonds avec certitude, mais le public doit au moins pouvoir connaître les circonstances dans lesquelles les risques pourraient devenir ingérables.

⁹ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé*, déc. 2008. <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3077f.pdf>