RETRAITE QUÉBEC

Rapport sur la mise en œuvre

de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal

Le présent rapport vise à rendre compte à l'Assemblée nationale de la mise en œuvre de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, cinq ans après son adoption.

Votre gouvernement

Québec

Ce rapport comprend un certain nombre de termes techniques propres aux sujets abordés.

Lorsqu'ils sont employés pour la première fois dans le texte, ces termes sont indiqués par un astérisque (*) renvoyant au glossaire de la page 21.

Dépôt légal – 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN – 978-2-550-85169-1 (imprimé)
ISBN – 978-2-550-85170-7 (PDF)

© Retraite Québec

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

En application de l'article 73 de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (RLRQ, chapitre S-2.1.1), je vous transmets, pour son dépôt à l'Assemblée nationale, le présent *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

Le ministre des Finances,

Eric Girard

Québec, octobre 2019

Table des matières

Introduction 6
Section 1 : Contexte 7
Section 2 : Exigences de la Loi RRSM 8
A. Création et financement du volet post-2013 8
B. Financement du déficit imputable aux participants actifs 9
C. Financement du déficit imputable aux retraités 9
Section 3 : Processus de restructuration 10
Section 4 : Mise en œuvre 11
Surveillance de Retraite Québec 11
Suivi du MTESS 12
Section 5 : Portrait prérestructuration 13
Déficits imputables au 31 décembre 2013 13
Déficits imputables aux participants actifs 14
Déficits imputables aux retraités 14
Cotisation d'exercice du volet post-2013 15
Section 6 : Portrait postrestructuration 17
Financement du volet post-2013 17
Déficits imputables aux participants actifs 17
Déficits imputables aux retraités 18
Section 7 : Contestations judiciaires 19
Inconstitutionnalité de la Loi RRSM 19
Assujettissement des régimes de retraite des membres de la Fraternité des policiers et policières de Montréal à la Loi RRSM 19
Autres recours 19
Conclusion 20
Glossaire 21
Annexe 23

Introduction

La Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (RLRQ, chapitre S-2.1.1), ci-après appelée la Loi RRSM, est entrée en vigueur le 5 décembre 2014. Elle prévoit la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées* du secteur municipal en vue d'en assainir les finances et d'en assurer la pérennité.

Le présent rapport vise à rendre compte à l'Assemblée nationale de la mise en œuvre de la Loi RRSM, cinq ans après son adoption.

L'article 73 de la Loi RRSM se lit comme suit :

> « Le ministre doit, au plus tard le 1er décembre 2019, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi.
>
> Ce rapport est déposé, dans les 30 jours suivants, devant l'Assemblée nationale, ou si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. »

Le présent rapport compte sept sections :

- les deux premières sections présentent le contexte et les principales exigences de la Loi RRSM;
- les sections 3 et 4 décrivent le processus de restructuration et les enjeux liés à la mise en œuvre de la Loi RRSM;
- les sections 5 et 6 présentent un portrait de la situation financière des régimes de retraite avant et après la restructuration;
- la section 7 donne un aperçu des principales contestations judiciaires de la Loi RRSM.

Il est à noter que le présent rapport dresse un portrait de la restructuration des régimes de retraite selon les données recueillies par Retraite Québec en date du 30 juin 2019.

Section 1 : Contexte

La crise financière de 2008, la baisse des rendements à long terme et l'augmentation de l'espérance de vie ont fortement affecté le financement des régimes de retraite à prestations déterminées, notamment ceux des municipalités.

Pour tenir compte des graves problèmes de financement, le gouvernement a mis sur pied, à l'automne 2011, un comité d'experts ayant pour mandat d'examiner le système de retraite québécois dans son ensemble. Le comité, présidé par M. Alban D'Amours, a rendu public son rapport en avril 2013[1]. Il concluait que, pour les régimes complémentaires de retraite de type à prestations déterminées, le statu quo n'était plus une option et qu'une action énergique était requise pour assurer leur pérennité. Plus particulièrement pour les régimes de retraite municipaux, le comité d'experts recommandait entre autres :

- d'imposer la capitalisation améliorée* pour financer les régimes;
- de permettre d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation* des rentes;
- de faire partager les coûts reliés à la cotisation d'exercice* et aux déficits pour les services accumulés après l'introduction de la mesure;
- de mettre en place une série de mesures visant à restructurer et à renforcer le financement des régimes de retraite à prestations déterminées.

Par ailleurs, certaines municipalités réclamaient une législation permettant de réduire les coûts de leurs régimes de retraite afin de ne pas transférer indûment le coût de ces régimes aux contribuables.

L'adoption de la Loi RRSM[2] visait à favoriser la santé financière et la pérennité des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, dans le respect des principes suivants :

- pérennité des régimes à prestations déterminées;
- capacité de payer des contribuables;
- équité intergénérationnelle;
- priorité à la négociation;
- partage des coûts;
- protection des retraités*.

Par contre, l'adoption de cette loi a aussi provoqué un vif mécontentement des syndicats et a fait l'objet de nombreux débats sur la place publique.

1. Le rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite* (le « Rapport D'Amours ») a été rendu public le 17 avril 2013.
2. L'Assemblée nationale a aussi adopté, le 8 juin 2016, la Loi sur la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur universitaire (RLRQ, chapitre R-26.2.1), qui prévoit la restructuration des régimes de retraite du secteur universitaire afin d'en assainir les finances.

Section 2 : Exigences de la Loi RRSM

La Loi RRSM oblige la modification de tous les régimes de retraite à prestations déterminées régis par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, ci-après appelée la Loi RCR*, et établis par un organisme municipal[3], en vue d'atteindre trois principales exigences concernant :

A. la création et le financement d'un volet pour le service postérieur au 31 décembre 2013;

B. le financement du déficit imputable aux participants actifs*;

C. le financement du déficit imputable aux retraités.

Pour atteindre ces exigences, les régimes visés devaient réaliser et transmettre à Retraite Québec deux évaluations actuarielles au 31 décembre 2013 pour établir la situation financière du régime : une première évaluation avant la restructuration (évaluation prérestructuration) et une deuxième après la restructuration du régime, qui tient compte des exigences prévues dans la Loi RRSM (évaluation actuarielle postrestructuration). C'est donc à partir des résultats de l'évaluation prérestructuration que les parties devaient s'entendre sur les modifications à apporter au régime conformément aux dispositions de la Loi RRSM.

Par ailleurs, les parties négociantes des régimes de retraite qui remplissaient certaines conditions au 31 décembre 2013 pouvaient reporter d'un an le début des négociations visant la restructuration de leur régime (ci-après *report des négociations**). Dans un tel cas, une évaluation actuarielle prérestructuration au 31 décembre 2014 remplaçant celle au 31 décembre 2013 devait être transmise à Retraite Québec. Il est à noter que le fait de reporter d'un an la négociation a permis à certains régimes de réduire leurs efforts de restructuration, puisque la situation financière du régime s'est améliorée entre l'évaluation au 31 décembre 2013 et celle au 31 décembre 2014.

A. Création et financement du volet post-2013

La Loi RRSM a apporté un changement important à la structure des régimes de retraite du secteur municipal. À compter du 1er janvier 2014, tout régime de retraite visé par la Loi RRSM est séparé en deux volets distincts : l'un pour le service antérieur au 1er janvier 2014 (volet pré-2014*) et l'autre pour le service postérieur au 31 décembre 2013 (volet post-2013*).

De plus, la Loi RRSM modifie les règles de financement du volet post-2013. En effet, les régimes devaient être modifiés afin de prévoir, pour ce volet :

- le partage, à parts égales entre les participants actifs et l'organisme municipal, de la cotisation d'exercice et des cotisations d'équilibre*;
- la constitution d'un fonds de stabilisation* alimenté par une cotisation de stabilisation* et par les gains actuariels* du volet post-2013. La cotisation de stabilisation correspond à au moins 10 % de la cotisation d'exercice et elle est versée à parts égales par les participants actifs et l'organisme municipal;
- l'abolition de la prestation additionnelle* et de l'indexation automatique des rentes des participants actifs;
- la réduction de la cotisation d'exercice au 1er janvier 2014 en deçà du taux maximal prévu par la Loi RRSM.

De façon générale, la cotisation d'exercice au 1er janvier 2014, ou au 1er janvier 2015 pour les régimes s'étant prévalus du report des négociations, ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs, sauf pour les policiers et les pompiers, pour lesquels la cotisation d'exercice ne doit pas excéder 20 % de la masse salariale de ces participants.

3. Pour l'application de la Loi RRSM, on entend par *organisme municipal* : une municipalité, une société de transport, une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale ou tout autre organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de représentants d'une municipalité.

Ce taux maximal (18 ou 20 %) peut être majoré lorsque :

- l'âge moyen des participants actifs était supérieur à 45 ans;
- le degré de capitalisation du régime était supérieur à 100 %;
- plus de 50 % des participants actifs étaient des femmes.

Si la cotisation d'exercice selon l'évaluation actuarielle prérestructuration était supérieure au taux maximal, les parties négociantes devaient s'entendre pour modifier les prestations du volet post-2013 afin de réduire la cotisation d'exercice en deçà du taux maximal.

Les modifications aux dispositions du régime relatives aux règles de financement du volet post-2013 devaient être reflétées dans une évaluation actuarielle postrestructuration. Cette évaluation actuarielle devait notamment démontrer que :

- les deux volets ont été créés;
- les cotisations du volet post-2013 sont partagées;
- le fonds de stabilisation est constitué;
- la cotisation d'exercice est en deçà du taux maximal.

B. Financement du déficit imputable aux participants actifs

Le déficit constaté dans l'évaluation prérestructuration pour le volet pré-2014 est réparti entre les participants actifs et les retraités au prorata des passifs de capitalisation* de chacun de ces deux groupes. Le déficit alloué aux participants actifs se nomme le *déficit imputable aux participants actifs*, alors que le déficit alloué aux retraités se nomme le *déficit imputable aux retraités*.

Dans le cadre de la restructuration, les participants actifs doivent assumer au moins 45 % de leur déficit imputable par l'abolition de l'indexation automatique de leur future rente de retraite. Lorsque l'abolition de cette indexation représente moins que la part du déficit à assumer par les participants actifs, ces derniers doivent assumer le solde du déficit :

- par la réduction de leurs prestations relatives au volet pré-2014;
  et/ou
- par le versement d'une cotisation représentant un maximum de 3 % de leur masse salariale, durant une période maximale de cinq ans.

Les parties négociantes doivent s'entendre sur la façon dont les participants actifs assumeront la part du déficit qui leur est imputable. Puis, l'évaluation actuarielle postrestructuration au 31 décembre 2013, ou au 31 décembre 2014 pour les régimes s'étant prévalus du report des négociations, transmise à Retraite Québec doit présenter comment le déficit imputable aux participants actifs sera financé.

L'organisme municipal doit quant à lui assumer le solde du déficit imputable aux participants actifs. Il doit aussi assumer tout nouveau déficit relatif au service accumulé dans le volet pré-2014 qui est constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013.

C. Financement du déficit imputable aux retraités

Pour le déficit imputable aux retraités, l'organisme municipal peut décider d'en faire assumer une partie aux retraités en suspendant l'indexation automatique de leur rente, en totalité ou en partie, à compter du 1er janvier 2017. Les retraités ne doivent toutefois pas assumer plus de 50 % de leur déficit imputable, l'organisme municipal en assumant le solde.

Section 3 : Processus de restructuration

La Loi RRSM favorise le recours à la négociation entre les représentants de l'organisme municipal et ceux de l'association représentant les participants.

Le processus de restructuration devait se dérouler sur une période maximale de deux ans. Les parties pouvaient recourir aux services d'un conciliateur à tout moment durant la période des négociations.

Concernant les participants non retraités qui ne sont pas représentés par une association, l'organisme municipal devait leur faire une proposition et leur donner l'occasion de formuler leurs observations, puis de prendre position. La proposition était considérée comme acceptée si moins de 30 % d'entre eux s'y opposaient.

En cas de différend entre les parties au cours du processus de restructuration, un recours à l'arbitrage est prévu dans la Loi RRSM. L'arbitre, accompagné d'assesseurs au choix des parties, devait assurer le règlement des différends lors de l'échec des négociations.

Un résumé du processus de restructuration est présenté en annexe.

Section 4 : Mise en œuvre

La plupart des dispositions de la Loi RRSM sont sous la responsabilité de Retraite Québec, sauf les dispositions relatives à la négociation, à la conciliation et à l'arbitrage, qui sont sous la responsabilité du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS).

Surveillance de Retraite Québec

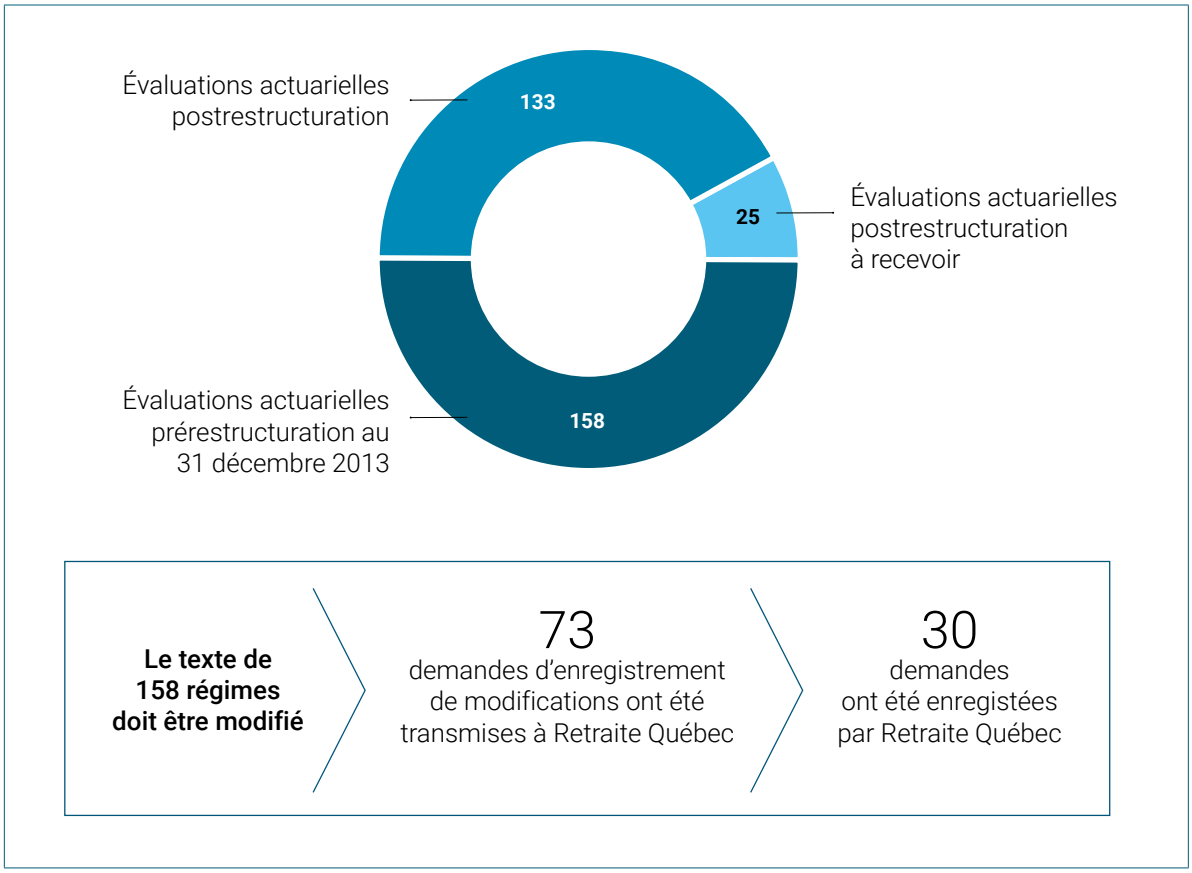
Retraite Québec s'assure que l'administration et le fonctionnement des régimes de retraite du secteur municipal sont conformes à la Loi RCR et à la Loi RRSM.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi RRSM, Retraite Québec a travaillé sur plusieurs éléments, notamment pour :

- s'assurer de la conformité des rapports d'évaluation actuarielle qu'elle a reçus en lien avec la restructuration des régimes;
- répondre aux demandes d'information de la clientèle, soit les actuaires, les administrateurs de régimes (comités de retraite) et les organismes municipaux, dans les meilleurs délais et dans le respect de leurs besoins;
- analyser et enregistrer les modifications découlant des ententes.

Le graphique suivant présente un résumé des documents transmis à Retraite Québec au 30 juin 2019.

Graphique 1
Répartition des documents transmis à Retraite Québec



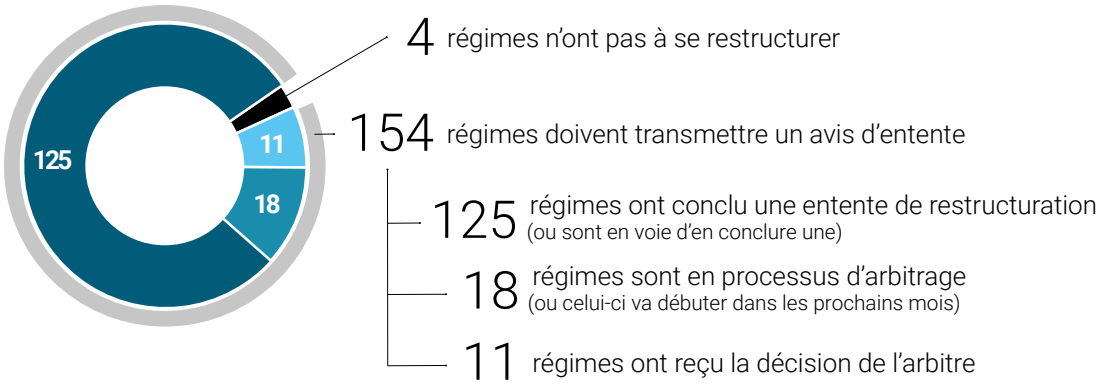
Il est important de souligner que, dans le cadre de la restructuration des régimes de retraite du secteur municipal, le MTESS doit recevoir 154 avis d'entente, alors que Retraite Québec doit surveiller 158 régimes qui ont transmis une évaluation actuarielle prérestructuration.

Dorénavant, Retraite Québec devra aussi s'assurer que tout nouveau régime de retraite à prestations déterminées du secteur municipal[4] respecte les principes généraux de la Loi RRSM quant au partage de coût et à la création d'un fonds de stabilisation.

Suivi du MTESS

Retraite Québec échange régulièrement de l'information avec le MTESS pour suivre l'avancement des négociations. Parmi les 158 régimes surveillés par Retraite Québec, quatre n'avaient pas d'avis d'entente à transmettre au MTESS, puisqu'ils n'avaient pas de déficit et qu'ils ne comptaient plus de participants actifs. Voici le portrait de la situation au 30 juin 2019 :

Graphique 2
Répartition des régimes devant ou non fournir un avis d'entente



La période de négociation est considérée comme terminée depuis le 30 juin 2017 pour tous les régimes, y compris ceux qui ont demandé le report des négociations. Cependant, certains régimes sont encore en processus d'arbitrage, et des négociations peuvent se poursuivre en parallèle. Des demandes d'arbitrage pourraient donc être retirées advenant des ententes.

Le délai d'arbitrage prévu dans la Loi RRSM était de six mois. Il a souvent été dépassé, principalement en raison :

- de la grande complexité des dossiers;
- des nombreuses parties impliquées;
- des difficultés éprouvées quant à la planification des dates des séances d'arbitrage.

4. Il s'agit d'un régime de retraite à prestations déterminées du secteur municipal qui est entré en vigueur après le 31 décembre 2013 ou d'un régime à prestations déterminées issu d'une scission après cette date.

Section 5 : Portrait prérestructuration

Comme mentionné à la section 4, Retraite Québec a reçu les évaluations actuarielles prérestructuration de 158 régimes. Parmi ceux-ci, 43 régimes se sont prévalus du report des négociations et ont également transmis une évaluation actuarielle prérestructuration au 31 décembre 2014.

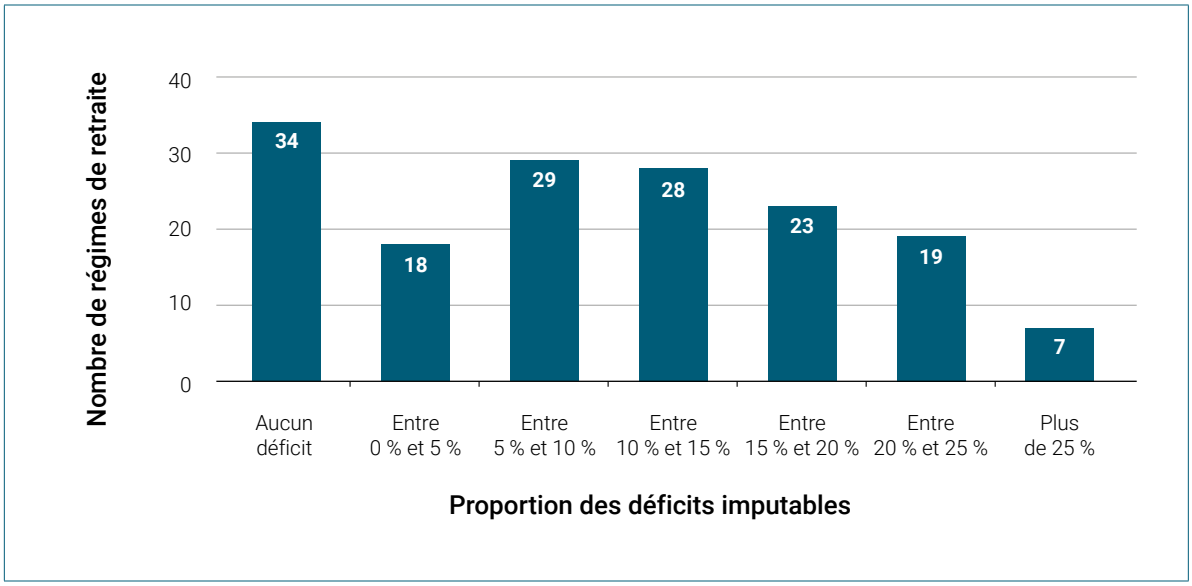
Déficits imputables au 31 décembre 2013

Le déficit imputable total des 158 régimes de retraite était de 2 197 M$ au 31 décembre 2013. Cette valeur a toutefois été obtenue en considérant les surplus des 34 régimes sur 158 qui étaient en situation de surplus au 31 décembre 2013. Lorsque les surplus de ces 34 régimes (483 M$) étaient exclus, la valeur du déficit imputable total au 31 décembre 2013 augmentait alors à 2 680 M$.

Pour les 158 régimes, le déficit imputable au 31 décembre 2013 était en moyenne de 9,7 % du passif de capitalisation de ces régimes. Pour les 124 régimes qui avaient un déficit imputable au 31 décembre 2013, il était en moyenne de 14,1 % du passif de capitalisation de ces régimes.

Graphique 3

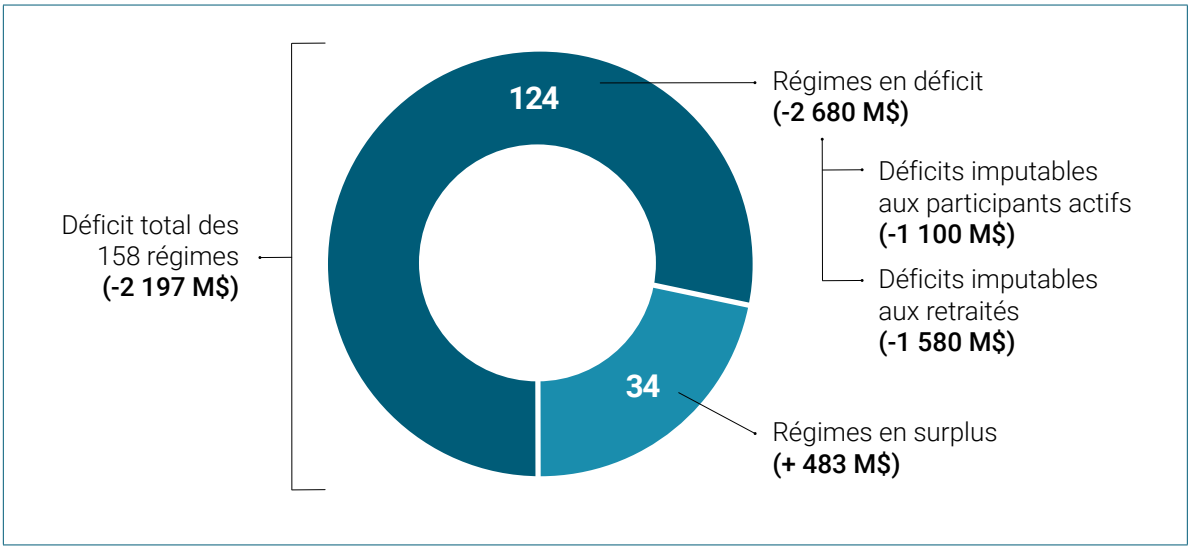
Distribution de la proportion des déficits imputables au 31 décembre 2013 sur les passifs de capitalisation des régimes à la même date



Le déficit imputable total au 31 décembre 2013 de 2 680 M$ est constitué de deux composantes : les déficits imputables aux participants actifs (1 100 M$) et les déficits imputables aux retraités (1 580 M$).

Le graphique suivant résume les résultats présentés ci-dessus.

Graphique 4
Répartition des régimes selon le déficit ou le surplus



Déficits imputables aux participants actifs

En ce qui concerne le déficit imputable aux participants actifs au 31 décembre 2013, le report des négociations a eu pour effet d'éliminer ce déficit pour 7 des 124 régimes mentionnés précédemment. Ainsi, 117 régimes devaient convenir d'une règle de partage des déficits. Les déficits imputables aux participants actifs passaient ainsi de 1 100 M$ à 1 035 M$, ce qui représente une baisse de 65 M$.

Déficits imputables aux retraités

La Loi RRSM prévoit que ce déficit est à la charge de l'organisme municipal. L'organisme pouvait toutefois faire le choix de suspendre, à compter du 1er janvier 2017, l'indexation automatique de la rente des retraités au 31 décembre 2013 afin que les retraités assument une partie de leur déficit. Dans ce cas, le régime devait produire une évaluation actuarielle prérestructuration au 31 décembre 2015 afin d'évaluer l'incidence de la suspension de l'indexation. La décision de suspendre l'indexation automatique de la rente des retraités était alors basée sur les résultats les plus favorables aux retraités entre ceux au 31 décembre 2013 et ceux au 31 décembre 2015.

Parmi les 158 régimes de retraite visés, 92 régimes prévoyaient une forme d'indexation automatique de la rente des retraités. Seulement 41 régimes ont choisi de transmettre à Retraite Québec une évaluation actuarielle au 31 décembre 2015.

Le report des négociations a également eu pour effet de réduire les déficits imputables aux retraités de 90 M$, ce qui les a fait passer de 1 580 M$ à 1 490 M$.

Le déficit imputable aux retraités pour les régimes qui n'ont pas transmis d'évaluation actuarielle au 31 décembre 2015 (236 M$) sera assumé par l'organisme municipal, tandis que le déficit imputable aux retraités des 41 régimes ayant transmis une évaluation actuarielle au 31 décembre 2015 (1 254 M$) pourrait être assumé en partie par les retraités. Toutefois, ces derniers ne pourront assumer plus de 445 M$, soit la valeur totale au 31 décembre 2015 de l'indexation automatique sujette à la suspension.

Cotisation d'exercice du volet post-2013

Comme mentionné à la section 2, la limite de la cotisation d'exercice au 1er janvier 2014, ou au 1er janvier 2015 pour les régimes s'étant prévalus du report des négociations, n'est pas la même pour le groupe des policiers et des pompiers et pour le groupe des autres participants. Parmi les 158 régimes ayant transmis une évaluation actuarielle prérestructuration, 45 régimes comptent des participants policiers ou pompiers.

Tableau 1

Distribution du nombre de régimes du secteur municipal comptant des participants policiers ou pompiers au 31 décembre 2013

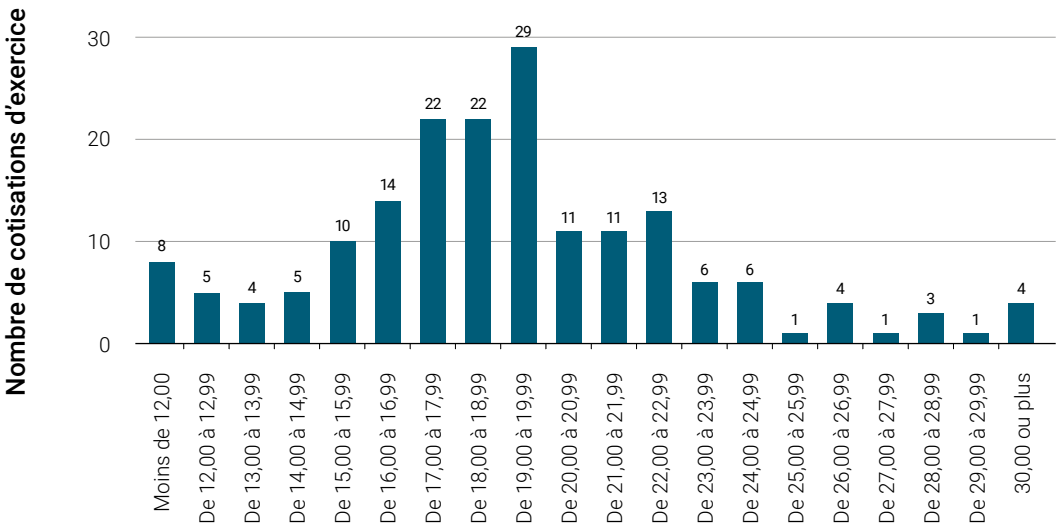
	Nombre de régimes
Les participants au régime sont tous des policiers ou des pompiers.	23
Une partie des participants au régime sont des policiers ou des pompiers.	22
Il n'y a pas de policiers ni de pompiers parmi les participants au régime[5].	113
Total	**158**

Pour les 22 régimes visant plusieurs catégories d'emploi, y compris des policiers ou des pompiers, deux cotisations d'exercice doivent être établies dans l'évaluation actuarielle prérestructuration. Le graphique 5 suivant présente la distribution des 180 cotisations d'exercice du volet post-2013 (soit 158 plus 22) selon les informations présentées dans les évaluations actuarielles prérestructuration, et compte tenu des effets du report des négociations.

5. Certains de ces régimes pourraient inclure des policiers ou des pompiers parmi leurs participants. Il n'y a toutefois aucune distinction particulière dans la cotisation d'exercice des participants de ces régimes relativement à cet élément, et ce, tant dans les évaluations actuarielles prérestructuration que dans celles postrestructuration.

Graphique 5

Cotisation d'exercice du volet post-2013 selon les évaluations actuarielles prérestructuration (compte tenu du report)



En résumé :

- Le tiers des cotisations d'exercice (61 sur 180) excédaient 20 % de la masse salariale des participants.
- 60 % des cotisations d'exercice (112 sur 180) excédaient 18 % de la masse salariale des participants.
- 40 % des cotisations d'exercice (77 sur 180) respectaient la limite maximale prévue par la Loi RRSM (18 ou 20 %)[6].

6. Sans considération des rajustements effectués pour le degré de capitalisation, l'âge moyen ou le sexe des participants.

Section 6 : Portrait postrestructuration

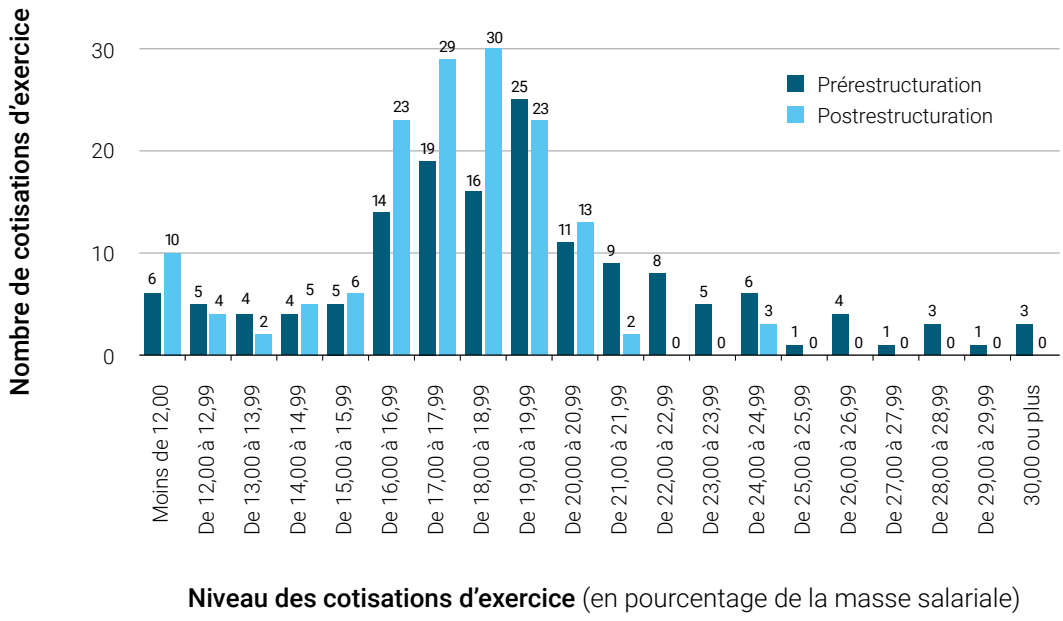
La Loi RRSM obligeait tous les régimes de retraite visés à faire l'objet d'une évaluation actuarielle postrestructuration. Cette évaluation actuarielle devait être basée sur les données au 31 décembre 2013, ou au 31 décembre 2014 pour les régimes s'étant prévalus du report, et elle devait tenir compte des modifications apportées au régime pour refléter la restructuration découlant de la Loi RRSM. Retraite Québec avait reçu les évaluations actuarielles postrestructuration de 133 régimes au 30 juin 2019. Les évaluations de 25 régimes sont à recevoir parce que le processus de restructuration de ces régimes n'est pas terminé.

Financement du volet post-2013

À la section 5, le graphique 5 présente la distribution des 180 cotisations d'exercice prérestructuration, compte tenu des effets du report des négociations. Puisque 25 évaluations actuarielles postrestructuration n'avaient toujours pas été transmises à Retraite Québec au 30 juin 2019, seulement 150 cotisations d'exercice sur 180 ont été considérées dans le graphique 6 comparant la cotisation d'exercice du volet post-2013 en pourcentage de la masse salariale avant et après la restructuration.

Graphique 6

Cotisation d'exercice du volet post-2013 selon les évaluations actuarielles prérestructuration et postrestructuration



Déficits imputables aux participants actifs

Comme mentionné à la section 5 du rapport, parmi les 158 régimes de retraite ayant transmis à Retraite Québec une évaluation actuarielle prérestructuration, 117 régimes avaient un déficit imputable aux participants actifs, pour une valeur totale de 1 035 M$.

De ces 117 régimes, au 30 juin 2019, 97 avaient transmis leur évaluation actuarielle postrestructuration. La valeur totale du déficit imputable aux participants actifs de ces 97 régimes était de 923 M$. Selon les évaluations actuarielles postrestructuration, les participants actifs ont assumé 435 M$ de ce déficit imputable, soit 47 % de celui-ci. Les organismes municipaux ont assumé le solde de 488 M$, soit 53 % du déficit imputable.

Les participants actifs de 39 des 97 régimes de retraite ont fait le choix d'assumer leur déficit imputable en partie ou en totalité par le versement de cotisations de restructuration*.

L'abolition obligatoire de l'indexation automatique de la future rente de retraite des participants actifs a permis de réduire leur part du déficit. Lorsque cette abolition représente plus que le déficit imputable à assumer par les participants actifs, le montant excédentaire doit être comptabilisé dans la réserve de restructuration*. Cette réserve peut être utilisée aux fins convenues entre l'organisme municipal et les participants actifs. Entre autres, les parties peuvent convenir, dans le cadre de la restructuration ou plus tard, d'utiliser la réserve de restructuration :

- pour offrir une indexation ponctuelle après la retraite;
- pour financer des améliorations autres que l'indexation après la retraite.

La restructuration des régimes de retraite a eu pour effet de créer une réserve de restructuration dans 49 des 133 régimes de retraite ayant transmis à Retraite Québec leur évaluation actuarielle postrestructuration. La valeur totale de ces 49 réserves de restructuration était de 407 M$ à la date de l'évaluation postrestructuration.

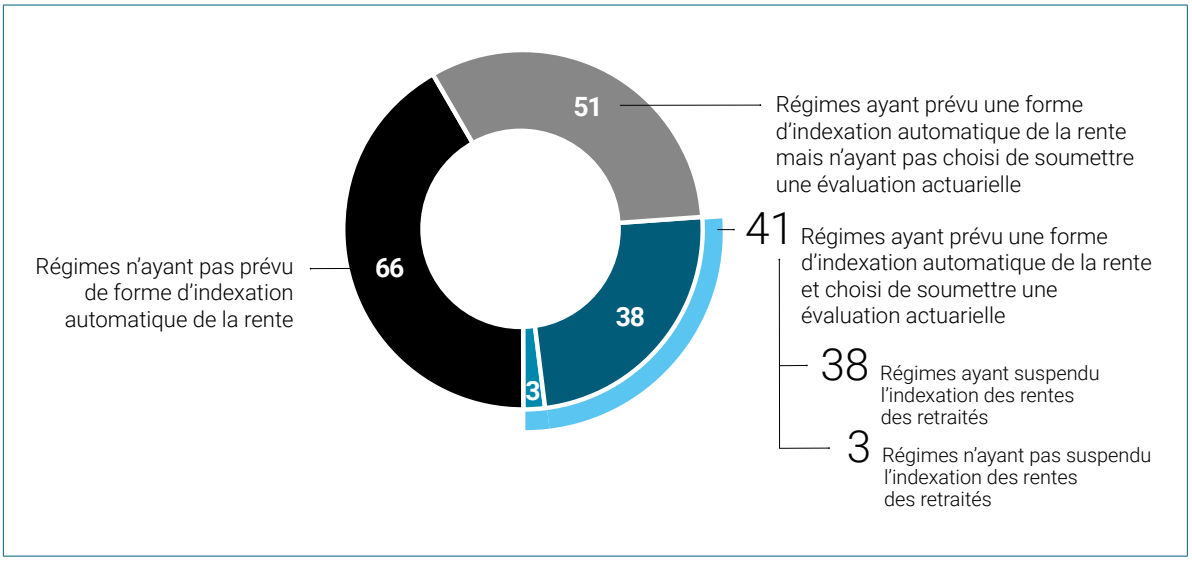
Déficits imputables aux retraités

La suspension optionnelle de l'indexation automatique de la rente des retraités au 31 décembre 2013 a permis de réduire leur part du déficit. Comme mentionné à la section 5 du rapport, parmi les 158 régimes de retraite ayant transmis à Retraite Québec une évaluation actuarielle prérestructuration, 41 régimes ont transmis une évaluation actuarielle au 31 décembre 2015 en vue de suspendre l'indexation des rentes des retraités.

De ces 41 régimes, 38 ont décidé de suspendre l'indexation des retraités selon les avis d'ententes transmis au MTESS.

Graphique 7

Portrait de la suspension de l'indexation de la rente des retraités



La valeur totale du déficit imputable aux retraités des 41 régimes était de 1 254 M$. Au 30 juin 2019, dix de ces régimes n'avaient toujours pas transmis leur évaluation actuarielle postrestructuration. Le déficit imputable aux retraités de ces dix régimes était de 114 M$.

Le déficit imputable aux retraités est donc de 1 140 M$ (1 254 M$ - 114 M$) selon les 31 évaluations actuarielles postrestructuration transmises à Retraite Québec. Les retraités ont assumé 285 M$, soit 25 % de ce déficit imputable, et les organismes municipaux ont assumé le solde de 855 M$, soit 75 % de ce déficit imputable.

Section 7 : Contestations judiciaires

Inconstitutionnalité de la Loi RRSM

Dès janvier 2015, des requêtes[7] pour faire invalider la Loi RRSM ont été déposées par les syndicats et les associations du secteur municipal[8], qui représentent environ 65 000 employés municipaux. Ces requêtes ont été réunies par le tribunal.

Les audiences devant la Cour supérieure du Québec ont débuté le 24 septembre 2018[9]. L'atteinte à la liberté d'association et l'atteinte aux droits acquis des retraités sont les principaux arguments invoqués.

Malgré la contestation visant à faire invalider la Loi RRSM, des ententes sont intervenues quant à la majorité des régimes de retraite, puisque la Cour d'appel du Québec a confirmé que l'arbitrage ne peut être suspendu en raison de cette contestation[10].

Assujettissement des régimes de retraite des membres de la Fraternité des policiers et policières de Montréal à la Loi RRSM

Le 6 janvier 2017, la Cour supérieure du Québec[11] a rejeté la demande de la Fraternité des policiers et policières de Montréal visant à faire déclarer que le régime de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal et le régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal ne sont pas assujettis à la Loi RRSM. Dans une décision majoritaire rendue le 1er juin 2018, la Cour d'appel du Québec[12] a déclaré que ces régimes de retraite n'ont pas été établis par un organisme municipal, et qu'en conséquence, la Loi RRSM ne peut s'appliquer dans ce cas. Le 28 mars 2019, la Cour suprême du Canada a accueilli la demande de la Ville de Montréal d'en appeler de cette décision[13].

Autres recours

Des recours de diverses natures ont également été entrepris, entre autres, des requêtes en jugement déclaratoire et des pourvois en contrôle judiciaire allant à l'encontre des décisions rendues par les arbitres dans le cadre du processus de négociation de la Loi RRSM.

7. Ces recours sont formés contre les organismes municipaux et la procureure générale.
8. Parmi ces syndicats et associations, nous comptons 72 sections locales du Syndicat canadien de la fonction publique qui sont affiliées à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), les syndicats concernés à la Confédération des syndicats nationaux (CSN), à la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), des syndicats indépendants de même que les syndicats des pompiers et des policiers dans plusieurs villes du Québec et différentes associations de cadres et de retraités.
9. Une décision devrait être rendue d'ici le printemps 2020. Il est possible que cette décision soit contestée devant la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada. L'issue de ce recours pourrait se faire attendre encore plusieurs années.
10. Fraternité des policiers et des policières de Montréal c. Ville de Montréal, 2018 QCCA 857 et Syndicat des professionnelles et professionnels des municipalités de Montréal c. Ville de Montréal, 2018 QCCA 859.
11. Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal, 2017 QCCS 24.
12. Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal, 2018 QCCA 858.
13. Le projet de loi n° 16, intitulé Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, présenté à l'Assemblée nationale le 3 avril 2019 et non encore adopté, à ce jour, confirme que le régime des policiers et policières de la Ville de Montréal et le régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal sont visés par Loi RRSM depuis le 5 décembre 2014.

Conclusion

La Loi RRSM a été adoptée dans un contexte où le gouvernement souhaitait assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal en les adaptant aux réalités démographiques, économiques et financières actuelles, tout en respectant :

- la capacité de payer des contribuables;
- l'équité intergénérationnelle;
- la priorité à la négociation;
- le partage des coûts;
- la protection des retraités.

Sur les 158 régimes visés, 117 avaient un déficit imputable. La somme de ces déficits totalise 2 525 M$, dont 1 035 M$ relatifs aux déficits imputables aux participants actifs et 1 490 M$ relatifs aux déficits imputables aux retraités.

Au 30 juin 2019, plus de 80 % des régimes visés avaient conclu une entente de restructuration. Un graphique montrant la répartition des déficits imputables est présenté en annexe.

Selon les évaluations actuarielles postrestructuration transmises à Retraite Québec et les avis d'entente transmis au MTESS :

- les participants actifs ont assumé 47 % de leur part du déficit;
- les retraités ont assumé 25 % de leur part du déficit;
- les organismes municipaux ont assumé le solde;
- 38 régimes ont décidé de suspendre l'indexation automatique de la rente des retraités.

De plus, l'obligation de ramener le niveau de la cotisation d'exercice à l'intérieur des limites fixées par la Loi RRSM a incité les parties à renégocier l'accumulation des prestations dans le régime afin de réduire le coût du service courant pour plusieurs régimes.

L'obligation de mettre en place un fonds de stabilisation, dont le financement est partagé à parts égales par les participants actifs et l'organisme municipal, permet aussi d'assurer une certaine stabilité dans le financement des régimes de retraite du secteur municipal.

Finalement, ces modifications devraient faire en sorte que les régimes restructurés soient viables, et leur pérennité assurée. Les coûts de ces régimes de retraite ont diminué et sont maintenant partagés entre les participants actifs et l'organisme municipal.

Glossaire

Capitalisation améliorée

Approche de calcul qui simule la continuité du régime tout en prévoyant un financement additionnel afin que le régime puisse faire face à des résultats financiers défavorables.

Cotisation de restructuration

Cotisation versée par les participants actifs à la suite de la restructuration du régime pour assumer une part du déficit qui leur est imputable.

Cotisation d'équilibre

Cotisation servant à financer le déficit d'un régime de retraite à prestations déterminées.

Cotisation d'exercice

Aussi appelée *cotisation pour service courant*, la cotisation d'exercice couvre le coût de l'année en cours.

Cotisation de stabilisation

Les cotisations de stabilisation servent à constituer le fonds de stabilisation. Elles représentent au moins 10 % de la cotisation d'exercice et elles sont partagées à parts égales entre l'employeur et les participants actifs.

Fonds de stabilisation

Le fonds de stabilisation est un mécanisme mis en place pour assurer une certaine stabilité dans le financement du nouveau volet des régimes de retraite. Lorsqu'il atteint un certain seuil, le fonds peut être utilisé pour bonifier le régime. Le fonds de stabilisation augmente en fonction des gains actuariels et des cotisations de stabilisation. Il diminue lorsqu'un déficit ou des cotisations d'équilibre sont acquittés par celui-ci ou lorsqu'il est utilisé pour financer une modification.

Gains actuariels

À chaque évaluation actuarielle complète, la valeur des gains actuariels doit être calculée. Un gain actuariel résulte d'une évolution financière du régime plus favorable que celle qui était attendue. Par exemple, un gain actuariel est constaté lorsque le rendement sur les placements est supérieur à celui qui était attendu par l'actuaire.

Indexation

Rajustement des versements de rente en fonction d'un indice de référence. L'indexation de la rente après la retraite est soit automatique, soit ponctuelle.

Loi sur les régimes complémentaires de retraite du Québec (Loi RCR)

Législation québécoise qui encadre les exigences minimales s'appliquant aux régimes de retraite enregistrés.

Participants actifs

Les participants actifs sont ceux qui accumulent des droits dans un régime de retraite. Dans le cadre de la restructuration des régimes de retraite du secteur municipal, tous les participants ou bénéficiaires qui ne sont pas dans le groupe des retraités au 31 décembre 2013 font partie du groupe des participants actifs au 1er janvier 2014.

Le groupe des participants actifs inclut notamment :

- les participants actifs;
- les participants non actifs dont la rente n'est pas en service.

Passif de capitalisation

Selon l'approche de capitalisation, le passif, aussi appelé *valeur des engagements du régime*, est établi en supposant que les participants vont continuer de participer au régime jusqu'à leur retraite, leur cessation d'emploi ou leur décès, selon certaines hypothèses.

Prestation additionnelle

Le test de la prestation additionnelle vise à accorder, aux participants cessant d'être actifs dix ans ou plus avant l'âge normal de la retraite, une prestation additionnelle d'un montant égal à la différence entre une rente partiellement indexée et la rente différée prévue en vertu des dispositions du régime de retraite. La Loi RRSM prévoit l'abolition de la prestation additionnelle au 1er janvier 2014. Ce test était prévu à l'article 60.1 de la Loi RCR et il a été abrogé pour les régimes de retraite du secteur privé au 1er janvier 2016.

Régime de retraite à prestations déterminées

Régime dont la rente est calculée selon une formule propre à celui-ci. La rente correspond généralement à un pourcentage du salaire multiplié par le nombre d'années de service reconnues par le régime. Ce type de régime inclut notamment le régime à rente forfaitaire, le régime à salaire de carrière et le régime à salaire final.

Report des négociations

Lorsque la situation financière du régime est moins préoccupante et que le régime est prévu dans une entente aussi appelée *entente collective*, la Loi RRSM permet de reporter au 1er janvier 2016 le début des négociations visant la restructuration du régime afin de respecter cette entente jusqu'à son échéance. L'entente doit être en vigueur le 31 décembre 2013 et être toujours en vigueur le 5 décembre 2014. De plus, le régime doit être pleinement capitalisé.

Le report des négociations est aussi possible lorsque le taux de capitalisation est d'au moins 80 % et que l'une ou l'autre des cinq conditions suivantes est respectée :

1. L'évaluation démontre que la cotisation d'exercice n'excède pas les limites de 18 % et de 20 %, majorées le cas échéant.

L'entente prévoit :

2. le partage à parts égales des déficits passés;
3. le partage à parts égales des cotisations d'exercice;
4. le partage à parts égales des déficits éventuels du service courant;
5. la mise sur pied d'un fonds de stabilisation alimenté par une cotisation.

Réserve de restructuration

Selon la Loi RRSM, lorsque l'abolition de l'indexation automatique des rentes après la retraite des participants actifs représente plus que le déficit imputable à assumer par ceux-ci, le montant excédentaire est comptabilisé dans la réserve de restructuration.

Retraités

Participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite. Dans le cadre de la restructuration des régimes de retraite du secteur municipal, tous les participants, conjoints ou bénéficiaires qui remplissent l'une des conditions suivantes font partie du groupe des retraités au 31 décembre 2013 :

- Recevoir une rente au 31 décembre 2013.
- Avoir commencé à recevoir une rente avant le 13 juin 2014.
- Avoir demandé le paiement de sa rente avant le 13 juin 2014.

Volet pré-2014

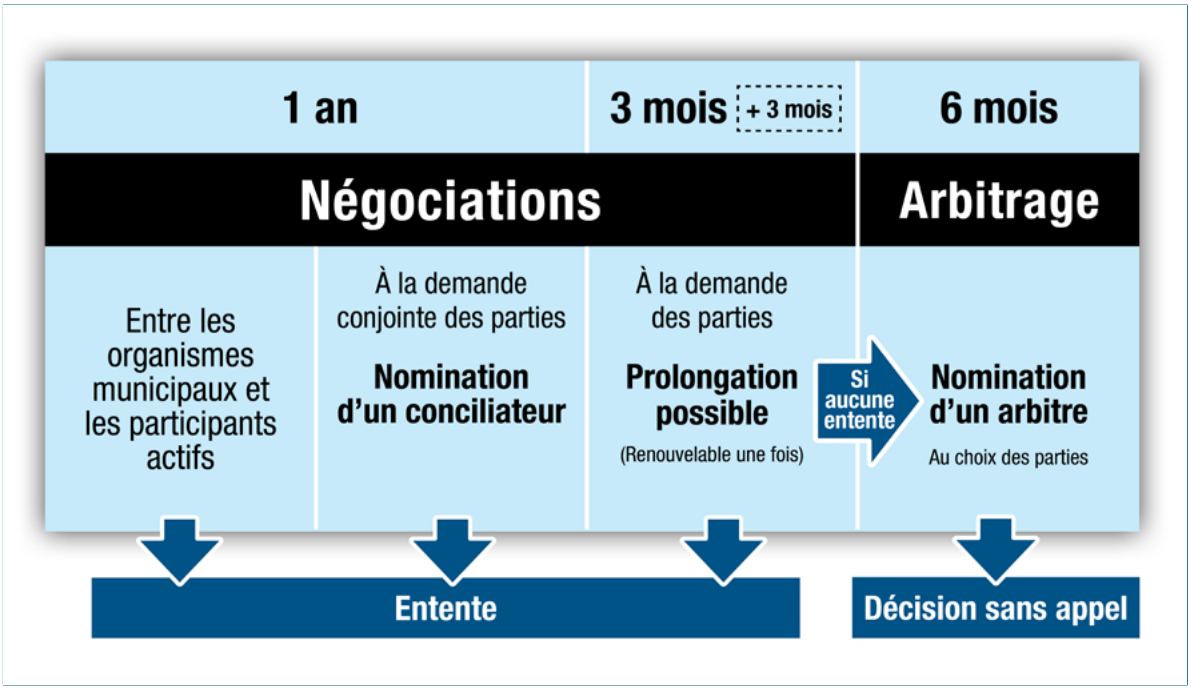
Ce volet inclut les droits relatifs au service antérieur au 1er janvier 2014. Pour les régimes qui ont constitué un fonds de stabilisation avant le 31 décembre 2013, l'appellation *volet pré-2014* est utilisée pour désigner le volet du régime qui n'inclut pas ce fonds.

Volet post-2013

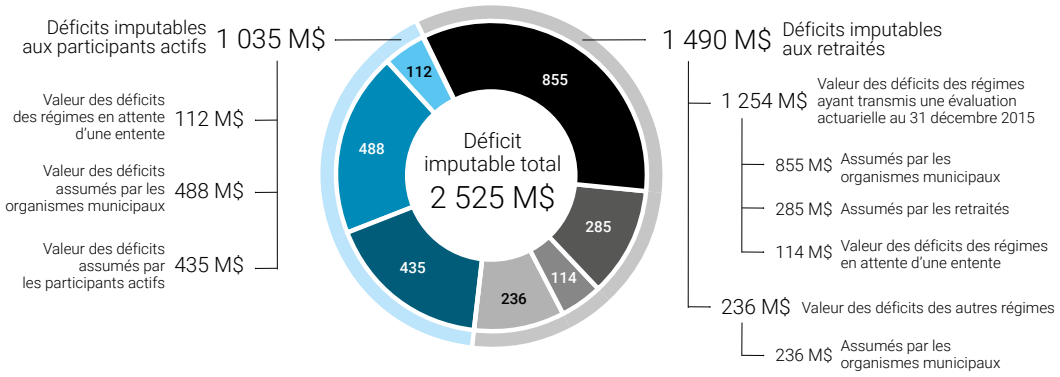
Ce volet inclut les droits relatifs au service postérieur au 31 décembre 2013. Toutefois, il n'inclut pas les droits des participants qui ont demandé le paiement de leur rente avant le 13 juin 2014. En effet, l'ensemble des droits des retraités au 31 décembre 2013 doit être considéré dans le volet pré-2014.

Annexe

Graphique 8
Processus de restructuration



Graphique 9
Synthèse des déficits imputables selon les évaluations actuarielles transmises à Retraite Québec au 30 juin 2019



Retraite Québec

5403-RQ (2019-10) F