

Éviter l'impasse

Mémoire complémentaire destiné à la
Commission des finances publiques
dans le cadre de la consultation particulière sur le
rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*

Le 5 août 2013



Table des matières

Présentation de l'auteur	3
Introduction	4
Le contexte universitaire : les défis pour le refinancement	5
L'équité du refinancement	7
Quelques réflexions additionnelles	9
Conclusion	10

Présentation de l'auteur

L'Association du personnel administratif professionnel de l'Université Laval (APAPUL) est un syndicat indépendant représentant plus de 900 professionnels de l'Université Laval.

Fondée en 1968 à titre d'association professionnelle, elle a été constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec*¹.

Au début de son existence, et ce pendant 36 ans, l'APAPUL a représenté ses membres à titre d'association non syndiquée, menant les négociations collectives au nom de ses membres. Son contrat de travail, applicable à tous ses membres, s'appelait « Le Protocole ».

En 2004, à la suite d'un vote favorable en assemblée générale, l'APAPUL a demandé une accréditation syndicale. L'accréditation a été accordée le 25 octobre 2004. Le Protocole est alors devenu la première convention collective.

Les professionnels de l'Université Laval ont toujours été engagés dans l'administration de leur régime de retraite. Dès la création initiale du tout premier comité de retraite à l'Université Laval, soit en 1962, un représentant du personnel professionnel était l'un des quatre membres fiduciaires fondateurs responsables de la gestion des actifs et du versement des prestations aux participants.

À la suite des procédures de scission entamées quelques années plus tôt, le comité de retraite du Régime de retraite du personnel professionnel de l'Université Laval (RRPePUL) a vu le jour en 1994. L'implication directe des professionnels à l'administration fiduciaire et à la saine gouvernance des actifs des participants ne date donc pas d'hier.

C'est à ce titre, tant de représentant de ses membres que de gestionnaire du régime, que l'APAPUL adresse ce mémoire complémentaire à la Commission des finances publiques, particulièrement avec l'objectif de présenter une vision, que nous considérons comme essentielle, de la situation des régimes de retraite dans le contexte universitaire.

Nous vous en souhaitons bonne lecture.



Patrice Gosselin
Président

¹ L.R.Q., chapitre C-38

Introduction

Le 17 avril dernier, le gouvernement du Québec a reçu un important rapport intitulé « Innover pour pérenniser le système de retraite » (ci-après nommé « le Rapport »). Celui-ci a été accueilli favorablement par la population. Nous l'avons nous aussi accueilli favorablement. Nous y avons contribué à notre échelle en déposant un mémoire que nous vous annexons à la présente afin de permettre aux membres de la commission d'en prendre connaissance s'ils jugent à propos.

Ce que propose le Rapport est-il parfait? Non, mais il cible, à notre avis, des objectifs appropriés :

- la protection d'un revenu adéquat et stable à la retraite,
- l'ajout d'un régime à prestation déterminée pour tous les travailleurs,
- le maintien des régimes actuellement en place, publics comme privés,
- la reprise en main des régimes actuellement en difficulté.

Il fonde également son action sur des valeurs et des principes que nous soulignons ici :

- équité intergénérationnelle,
- transparence,
- responsabilisation,
- vérité des coûts,
- diversification des sources de revenus,
- cadre législatif flexible,
- mutualisation des risques.

Comme beaucoup de rapports de ce type, il est conçu pour voir la globalité de la situation. La réflexion qui s'y trouve est fondée sur des moyennes, des médianes, des situations modèles et plusieurs autres analyses d'un niveau plus macro. Ce faisant, une majorité de régimes répondront bien aux remèdes proposés. Malgré cela, nous posons la réflexion sur les extrêmes : au-delà de quelles balises seront-ils à risque et comment pondère-t-on ce risque?

Pour ces régimes, desquels le nôtre fait partie, une impasse pourrait être provoquée. Il importe d'avoir des solutions pour ces travailleurs qui, comme les nôtres, pourraient être transformés en victimes. Pour eux, certaines conditions imposées pour l'atteinte de l'objectif sociétal de pérennisation des régimes de retraite à prestations déterminées pourraient s'avérer un mur infranchissable.

Notre constat de l'état de la situation dans le milieu universitaire nous amène à craindre l'étrange chimie que pourrait constituer certaines iniquités perçues, les impératifs budgétaires imposés aux universités, les impacts passés et futurs des allègements dans un contexte où une nouvelle méthode de calcul créera une sous-capitalisation majeure, inattendue et, surtout, ayant un lien avec une contribution insuffisante passée, tant de l'employeur que des membres actifs et nouvellement retraités.

Le contexte universitaire : les défis pour le refinancement

Les milieux municipal et universitaire sont dans le même groupe en apparence. Ils ne le sont pourtant pas dans les faits. La différence est double. Elle porte sur la culture du milieu et le mode de financement.

Comme le mentionne le Rapport en page 58, le secteur universitaire partage déjà, pour bien des groupes, les coûts des déficits à 50-50 avec les participants. C'est le cas de notre Association.

Nous avons pris cette décision en 2004 par l'ajout d'une clause banquier dans ce qui est reconnu désormais comme notre politique de financement. Cette décision a été renforcée en 2011 lors de la signature de la convention collective en renonçant temporairement à une augmentation pour indemniser notre employeur. Cette décision avait deux importants objectifs. D'une part, elle vise à rehausser le degré d'équité intergénérationnelle, même si celui-ci demeure très imparfait, en permettant aux personnes toujours en place de contribuer un peu à la remise à l'équilibre avant leur départ. D'autre part, elle vise à s'outiller pour accélérer le remboursement de notre régime.

Ce panorama trace un bon portrait de la culture organisationnelle qui régit notre Association et bien d'autres dans le milieu universitaire. On parle ici de valeurs fondées sur l'équité, le respect et le souci de l'autre. Je peux ici citer l'un des membres de notre Association lors de l'assemblée générale où nous avons renouvelé notre convention collective : « Personnellement, c'est très mauvais pour moi, mais je suis conscient que pour l'ensemble c'est ce qu'il fallait faire et c'est pourquoi j'appuie l'acceptation de la convention. »

Il est plus rare, dans les municipalités, que le partage des couts atteigne cette même proportion. Sans doute y a-t-il eu d'autres sacrifices que les travailleurs ont faits qui justifient ces taux. Nous ne sommes pas là pour remettre en doute la valeur ni la logique des négociations antérieures dans le monde municipal, nous n'y sommes pas une partie. Mais, nous pouvons constater qu'à contrario de notre situation, il y a dans plusieurs régimes de retraite de ce secteur des points de pourcentage disponibles pour faciliter le rééquilibrage. C'est cette différenciation de nos situations respectives que nous voulons faire ressortir.

Dans le milieu universitaire, pour nous comme pour plusieurs groupes, les taux de nos cotisations salariales ne nous offrent pas la marge de manœuvre pour corriger le tir. En raison du redressement du déficit, nos membres versent actuellement 9 % en cotisations salariales dans le régime de retraite, soit le maximum autorisé. Plus encore, en raison du renoncement temporaire à une augmentation de salaire prévue et des allègements au remboursement exigé dont l'Université Laval s'est prévaluée, aujourd'hui, nos membres ont investi plus que leur part et l'Université a en main des sommes qui devront être versées dans le régime, mais ne le sont pas encore.

Toujours en matière de marge de manœuvre, les récentes compressions budgétaires imposées aux universités ont raccourci l'espace pour agir. Nous avons, à deux reprises déjà, demandé à notre université d'abandonner les allègements ou, minimalement, de verser plus que le strict minimum permis par ces mêmes allègements. Les deux fois, un statu quo a été maintenu. Chaque fois, les impératifs budgétaires ont été à l'origine de ce choix.

Pourtant, un document déposé par les actuaires de notre régime, la firme Normandin Beaudry, a bien avisé l'Université que nous ne versons même pas les sommes requises pour couvrir les intérêts de notre déficit. Les intérêts y ont été chiffrés annuellement à 2,2 millions \$ alors que nous versons 800 000 \$ en vertu du minimum exigé.

Conséquemment, nous grossissons présentement « l'hypothèque » que nous léguons aux jeunes travailleurs de notre groupe. Encore plus, nous rehaussons le cout réel pour l'employeur. Cette portion rehaussée du cout reviendra au citoyen au bout du compte, car ce sont en bonne partie ses impôts qui servent à financer les universités.

Est-ce acceptable?

Non, ça ne l'est pas. Notre université peut-elle faire autre chose? Peut-être que oui, mais elle n'a assurément pas pour le moment un contexte favorable. C'est le deuxième aspect qui nous distingue des municipalités. Alors que les municipalités ont un certain contrôle sur leurs revenus par le pouvoir de taxation, les universités ne contrôlent pas leurs revenus. Ces revenus proviennent d'une subvention déterminée par le gouvernement ainsi que des frais de scolarités également dictés par le gouvernement.

Alors, si le gouvernement contrôle les revenus et, par le biais de cette commission, demande aux universités de se conformer aux nouvelles normes, il place l'université devant un impératif purement économique. Or, l'Université n'est pas seule responsable économique du régime. Dans la mesure où les participants actifs partagent à parts égales les coûts, un droit de regard de ces derniers s'impose.

Conséquemment, les règles du jeu ne doivent plus laisser le choix exclusif et unilatéral à un employeur de s'affranchir de faire ce versement alors que la dette augmente également pour les deux parties. Il faut se donner les moyens de se responsabiliser. Ces moyens doivent être donnés aux deux parties.

L'équité du refinancement

Notre Association est à l'heure des choix. Il était déjà prévu à notre agenda de réfléchir à la pérennisation du régime. Nos membres sont déjà ouverts à ajuster les indemnités pour ramener le service courant à un niveau approprié à leurs aspirations. Ces choix concernent le futur, c'est le principe même de la capitalisation.

Depuis sept ans, en vertu d'un déficit de solvabilité constaté suite à l'éclatement de la bulle technologique, puis d'un déficit de capitalisation provoqué par la crise de 2008, les membres actifs paient pour leurs retraités. Heureusement, une majorité d'entre eux a bénéficié par le passé des congés de cotisation rendus nécessaires pour satisfaire aux règles de capitalisation en vigueur au début des années 2000. Mais, pour tous les nouveaux membres accueillis depuis maintenant sept ans, ils capitalisent la rente des autres en plus de la leur. En soi, c'est inéquitable, mais ça demeure conséquent en vertu du principe de la mutualisation des risques.

La mise en application des recommandations du Rapport aura ses impacts

En page 150 du Rapport, on estime à 21 % l'impact sur le service courant d'un régime comme le nôtre. Pour notre régime, une telle augmentation amène le service courant à une hauteur d'environ 20 % de la masse salariale, dont la moitié à la charge de l'employeur, si les conditions actuelles sont maintenues. Néanmoins, les projections pour notre régime après l'évaluation actuarielle de décembre prochain nous amènent plutôt à 23 %. C'est une commande importante, mais nous savons que nos membres sauront probablement trouver le juste équilibre pour corriger la situation et établir de nouveau la pérennité de notre régime.

Autre effet des recommandations du Rapport, la modification des hypothèses afin de se conformer aux nouvelles exigences actuarielles aura un effet multiplicateur sur les déficits. Cela entrainera une forte sous-capitalisation subite et inattendue. Cette sous-capitalisation touchera la part des retraités comme celle des participants actifs.

Devant cet impact annoncé, et étant donné que notre régime de retraite est très mature, nos représentants au comité de retraite nous ont transmis une estimation de l'impact du Rapport dans notre régime, tant pour la cotisation d'exercice que pour la cotisation d'équilibre. Le chiffre est désastreux : 44 %, 22 % à la charge de l'employé, autant à l'employeur. Nos nouveaux membres verseraient pendant plusieurs années LE DOUBLE de ce qui est requis pour leur propre régime, dont la moitié servirait à recapitaliser une retraite qui n'est pas la leur.

Sans trop insister sur les détails, un tel changement représente une augmentation de la masse salariale pour l'employeur que l'on peut évaluer grossièrement à 11 % et une perte de revenu pour l'employé d'une même valeur. Ces nouveaux professionnels auraient-ils accepté un emploi à l'Université s'ils avaient su que leur salaire a un potentiel de dévaluation de 11 % ou auraient-ils choisi un emploi ailleurs sur le marché? Plus encore, peut-on considérer un tel impact adéquat dans une optique d'équité intergénérationnelle? Cela leur confirmera-t-il que les babyboumeurs sont partis avec le magot, encore une fois?

Comment peut-on espérer qu'ils acceptent ces conditions? Leur attente sera que les retraités participent au redressement dans une part équitable. C'est une attente tout à fait légitime. Pour le moment, le Rapport nous apparaît imprécis sur ce point. À la page 177 du Rapport, il est mentionné que « La négociation ne pourrait porter que sur certains éléments des promesses, identifiées dans la recommandation ». Or, la recommandation 14 précise certaines promesses pour les membres actifs, mais aucune ne l'est dans le cadre des négociations quadripartites prévues au premier paragraphe de la recommandation.

Devant cette imprécision, risquons-nous de rater complètement l'objectif de pérenniser un régime à prestations déterminées en rendant impossible l'acceptation des conditions de maintien? Quel impact cela aurait-il sur les retraités si le groupe des participants actifs choisissait de mettre un terme à un régime? Comment prévoit-on atténuer ce risque?

Toutes ces questions doivent trouver une réponse dans le cadre de la commission parlementaire. Il faut surtout, à notre avis, donner le droit aux retraités de faire leur part, car si le retrait des indexations n'était pas leur option première, ou encore pire, si le retrait avait un impact non significatif ou insuffisant, pourquoi empêcher l'identification d'autres solutions par la négociation avec les retraités?

À ces questions s'ajoutent également celles-ci en lien avec la période de cinq ans prévue à la page 173 du Rapport. Qu'arrivera-t-il si les négociations sont ardues et durent plusieurs années? Les indexations se poursuivront-elles entretemps ou pourront-elles être suspendues par prudence?

Ces questions sont pertinentes, car si les indexations sont suspendues, l'on pourra éteindre un sentiment d'urgence du côté des participants actifs et de l'employeur. À l'inverse, si elles se poursuivent et sont généreuses, ce sont les retraités qui pourraient perdre le sentiment d'urgence. Plus encore, le maintien en cours de négociation d'indexations pour les retraités pourrait amener certains membres à quitter la vie active, exacerbant le sentiment d'iniquité chez les plus jeunes. La commission devrait statuer sur cette épineuse question.

Finalement, le rapport tient pour acquis que l'employeur mettra son pied à terre et imposera la fin des indexations en cas de blocage. Pourtant, notre expérience récente déjà mentionnée plus haut démontre que rien ne garantit que l'employeur souhaitera verser la somme requise. Il pourrait bien ne pas souhaiter s'imposer d'un seul coup les sacrifices à court terme requis pour alléger le coût à long terme. Que fera-t-on alors? Pourquoi accorder à un seul partenaire ce droit de veto? Pourrait-on accorder aux participants actifs, lorsque ceux-ci financent à même hauteur que l'employeur, ce même privilège de décision?

Cette asymétrie de droit nous apparaît très inconvenante lorsque les parties ont déjà consenti à la symétrie des risques. Cette question devrait être nuancée selon la part versée par les participants actifs.

Quelques réflexions additionnelles

Beaucoup d'éléments du rapport établissent des droits. Cependant, dans plusieurs cas, il n'est pas précisé qui détient ces droits. Par exemple, à la recommandation 10, nous n'avons pas pu conclure si la décision d'accorder le droit d'utiliser un excédent d'actif et les modalités allaient être un choix commun des parties. Cette question est pertinente, car des modes de remboursement établis avec l'employeur sont parfois déjà en place et différents du modèle proposé. C'est le cas dans notre régime.

La recommandation 12 nous a également intrigués, car elle sous-entend que le principe des comptes séparés pourrait laisser les retraités en déficit actuariel. Nous devinons que ce ne sera pas le cas.

Dans un tel contexte, cette recommandation, plutôt que de rétablir l'équité, apparaît avoir comme objectif d'équilibrer deux iniquités. Or, au cours des dix à quinze prochaines années, des excédents d'actifs ne se produiront pas laissant les participants actifs avec leur seule charge inéquitable de refinancement de la part des retraités.

En définitive, est-il nécessaire d'imposer un tel remède de cheval à un régime qui est capitalisé à 95 % et plus? Dans un contexte d'une telle capitalisation, comment prétendre que les gestionnaires se sont éloignés significativement de la réalité des coûts? Le Rapport embrasse-t-il trop par généralisation?

Devrait-on pondérer les mesures à la situation des régimes?

En somme, ce Rapport provoquera-t-il l'envoi d'une facture au citoyen dans le cas de certains régimes qui ne nécessitent pourtant pas un redressement aussi sévère?

Ce sont toutes des questions auxquelles la commission devrait chercher des réponses.

Conclusion

La charge est lourde. La réflexion est pertinente. Chacun doit contribuer à la hauteur de sa part, mais pas de celle des autres. Le Rapport le mentionne en page 119 : « La préservation du droit acquis ne doit pas se faire au détriment de l'intérêt collectif ». L'intérêt collectif ne dicte pas à notre avis de demander à un groupe de payer pour l'autre.

Des charges annuelles sur dix à quinze ans se chiffrant à 44 % d'une masse salariale ne serviront pas l'intérêt collectif. Même si des réductions peuvent être faites sur les conditions futures des participants actifs, celles-ci ne seront jamais à une hauteur suffisante pour rendre acceptable, encore moins équitable, la facture qui en résultera. Le changement de situation est radical.

Comme dans notre régime les indexations accordées sont mineures (12 % des premiers 3 %), cette part est insuffisante. Nous suggérons que la commission ouvre un peu plus le champ des éléments de droits acquis des retraités pouvant être discutés pour permettre à tous les régimes de trouver des avenues de sortie. Laissons le droit aux retraités de contribuer autrement.

À défaut, si la commission fait le choix de maintenir la protection de l'intégralité des droits futurs des participants retraités, nous demandons que la mise en application des règles proposées par le Rapport soit faite d'une façon telle qu'il n'y ait aucun impact sur les services passés. En agissant de la sorte, on évitera un lourd transfert intergénérationnel.

En terminant, l'APAPUL tient à exprimer ses remerciements pour le travail accompli par le Comité D'Amours qui, par son Rapport, sonne le réveil.

Notre Association fait le souhait que l'exercice actuel tenu par la commission parlementaire permettra de faire vivre, de manière pérenne, acceptable, responsable et équitable, les régimes à prestations déterminées.