

Mémoire

sur le rapport D'Amours :
« Innover pour pérenniser le système de retraite »

présenté

à

La Commission des finances publiques

par

**LA FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES
MUNICIPAUX DU QUÉBEC**

Août 2013

TABLE DES MATIÈRES

I.	MISE EN CONTEXTE _____	3
II.	LE RAPPORT D'AMOURS : UN TOUT INDISSOCIABLE? _____	7
III.	L'ÉPARGNE-RETRAITE D'UN POLICIER AU QUÉBEC _____	8
IV.	LA SOURCE DE NOS PROBLÈMES _____	10
V.	LES RECOMMANDATIONS D'AMOURS ET LA POSITION DE LA FPMQ _	12
	- Recommandation n° 1 : Rente longévité _____	12
	- Recommandation n° 3 : Un nouveau cadre applicable à tous les régimes à prestations déterminées _____	13
	- Recommandation n° 4 : Respecter une nouvelle règle, dite de « capitalisation améliorée » _____	14
	- Recommandation n° 5 : La solvabilité pour encadrer l'utilisation des excédents d'actifs _____	15
	- Recommandation n° 7 : Porter la réserve pour écarts défavorables de 7 % à 15 % _____	15
	- Recommandation n° 8 : Politique de financement _____	15
	- Recommandation n° 9 : Davantage de latitude aux partenaires pour partager les coûts _____	16
	- Recommandation n° 10 : L'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque _____	18
	- Recommandation n° 11 : Achat des rentes auprès des assureurs _____	18
	- Recommandation n° 12 : Compte distinct pour les retraités _____	19
	- Recommandations n ^{os} 14, 15 et 16 : Cinq ans pour s'entendre sur les restructurations à effectuer – Actions unilatérales de l'employeur pour enlever le bénéfice d'indexation – Restructurer les régimes de retraite (service passé) _____	19
	- Recommandation n° 17 : L'interdiction d'un bénéfice pour les services futurs – L'interdiction de la retraite subventionnée avant 55 ans _____	22
VI.	SOMMAIRE EXÉCUTIF ET CONCLUSIONS _____	24

I – MISE EN CONTEXTE

La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (FPMQ) remercie la Commission des finances publiques de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion quant aux recommandations contenues dans le rapport D'Amours.

Les membres de la Fédération sont des associations de salariés formées exclusivement de policiers et policières municipaux qui œuvrent à travers tout le Québec. En tenant compte de son membre associé, la Fraternité des policiers et policières de Montréal, la FPMQ représente près de 8 000 policiers au Québec répartis dans une trentaine de corps policiers.

La Fédération s'emploie au bien-être collectif et à la qualité de vie de ses membres, en maintenant l'honneur et le développement professionnel de ses policiers et policières. La Fédération a également comme objectif le mieux-être de la population. Elle veille à ce que les corps policiers municipaux puissent offrir des services de qualité aux citoyens qu'ils sont chargés de protéger.

Dans ce cadre, la Fédération a participé activement, depuis trente ans maintenant, à la mise en place de régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées (PD) pour ses membres et à la conception et la négociation d'objectifs-retraite appropriés aux besoins, non seulement de ses membres, mais aussi des différentes municipalités qui se doivent de fournir à leurs citoyens des services policiers de qualité.

Notre constat, partagé par les municipalités, est à l'effet qu'il est essentiel de maintenir des régimes à prestations déterminées. Nous n'élaborons pas davantage sur la supériorité des régimes PD par rapport aux autres types de régimes compte tenu que le rapport D'Amours reconnaît cela et qu'aucun intervenant n'est en mesure de démontrer le contraire de façon crédible. Rappelons seulement que les régimes PD permettent d'avoir une vision à long terme et de mutualiser les principaux risques auxquels nos membres font face, soit ceux des rendements futurs et de survie. Il est connu qu'à sommes équivalentes, un régime PD peut verser une rente de l'ordre de 50 % à 100 % plus élevée qu'un régime de type cotisation déterminée (CD).

Au fil des ans, ce constat découle d'un travail et de négociations continus qui ont été effectués de concert avec les municipalités sur la base de principes fondamentaux qui ont guidé le comportement des parties, soit :

1. Les caractéristiques démographiques propres à notre emploi : l'âge à l'embauche de nos membres est relativement jeune (aux environs de 23 ans) faisant en sorte qu'à l'âge de 55 ans ceux-ci ont accumulé une carrière de l'ordre de 32 ans de service;
2. Le fait qu'en début de carrière nos membres obtiennent des postes temporaires et changent même d'employeur a un impact négatif sur leur participation à un régime de retraite;
3. Le fait que les policiers investissent directement sans leur régime de retraite des sommes, supérieures aux autres groupes, et ce, depuis maintenant les trente dernières années;
4. Le fait qu'une retraite plus hâtive pour nos membres permet une meilleure gestion de la main-d'œuvre et diminue même les coûts moyens de la plupart des autres avantages sociaux;
5. Le fait qu'une retraite à 55 ans se justifie pleinement par les caractéristiques du métier. De fait, il est inconcevable qu'un policier ou une policière qui travaille sur un horaire rotatif jour/soir/nuit depuis plus de trente-deux ans continue à faire de la patrouille sur ce type d'horaire après l'âge de 55 ans, dans un métier aussi exigeant qui se vit au jour le jour dans une dynamique de confrontation, auprès d'une clientèle peu réceptive. Il est inconcevable qu'à cet âge et après trente-deux ans d'usure, il continue à faire des interventions qui nécessitent ou pas l'emploi de la force dans diverses situations à risques et stressantes qui se présentent couramment, notamment : les cas de violence conjugale, chicane de voisins et autre type d'altercation, personnes agressives à la sortie des bars ou parce qu'elles sont autrement intoxiquées ou atteintes de problèmes de santé mentale, problème d'itinérance, personne qui résiste à son arrestation, contrôle de foules, intervention en milieu criminalisé, courir après un voleur, etc. Ce ne sont pas tous les policiers et policières qui finissent leur carrière dans un poste de cadre. La plupart demeure sur le terrain jusqu'à leur départ.

Comment tout cela s'est-il traduit en l'espèce?

- La presque totalité des 32 associations syndicales policières dans la province bénéficient d'un régime à prestations déterminées;
- Cent municipalités contribuent au financement de ces régimes compte tenu du fait que plusieurs d'entre elles sont regroupées dans des régies de police;

- Les deux tiers des syndicats policiers municipaux bénéficient de régimes distincts alors qu'une comptabilité distincte des droits et engagements propres aux policiers touche les autres;
- La contribution directe type d'un agent patrouilleur est de 9 % de son salaire régulier, soit plus de 140 \$ par semaine;
- La contribution des employeurs fait partie de la rémunération globale des membres et fait l'objet d'entente dans le cadre des renouvellements des conventions collectives.

En termes d'évolution sur le plan du financement des régimes, la Fédération a toujours préconisé que les surplus générés par une caisse de retraite servent aux fins des objectifs-retraite prédéterminés et, si non requis, pour constituer des réserves de sécurité.

Il est important de se rappeler que le contexte juridique n'a été clarifié qu'en 1985, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada qui a refusé d'entendre le pourvoi de la Ville de Laval à l'encontre du jugement de la Cour d'appel du Québec qui avait reconnu que les régimes de retraite des policiers constituent des conditions de travail négociables et arbitrables. Jusqu'à ce moment, les employeurs géraient et concevaient les régimes de retraite selon leur bon vouloir.

Depuis les trente dernières, les policiers ont posé des gestes concrets :

1. Ils ont augmenté considérablement leur cotisation directe (de l'ordre de 80 %);
2. Plusieurs syndicats policiers ont renoncé explicitement à la valeur d'avantages sociaux autres, en contrepartie d'une augmentation de la part des employeurs dans les caisses de retraite;
3. Des clauses de cotisations minimales ont vu le jour dès 1985 afin d'obliger les Villes à financer plus que les coûts actuariels (clauses de cotisations minimales dans 80 % des cas);
4. L'indexation des rentes versées a également été au centre de nos préoccupations, alors qu'il est reconnu que les besoins des retraités vont de pair avec l'inflation. À ce jour, environ la moitié de nos régimes prévoient la capitalisation d'une certaine forme partielle d'indexation.
5. Depuis 2003, nous avons conçu le financement flexible de l'indexation de nos rentes. Il est intéressant de voir qu'un projet de règlement, déposé dix ans plus tard, soit en mai 2013, qui vise la mise sur pied de fonds de stabilisation et d'indexation, s'inspire grandement de nos actions passées;

6. Nous avons consenti à la mise en place de clauses bancaires, et ce, près de vingt ans avant que le législateur n'en prévoise une de façon statutaire;
7. Nous prévoyons des clauses d'utilisation des surplus ciblés aux objectifs-retraite et aux mécanismes de financement flexible négociés, en plus de la constitution de réserves.

La Fédération a récemment collaboré à la phase 1 des travaux du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) ayant pour mandat d'adresser la question des outils législatifs requis afin de stabiliser les coûts des régimes municipaux et universitaires, tout en assurant leur pérennité. Les premières étapes du mandat sont complétées et un projet de règlement a été publié dans la Gazette officielle du 15 mai 2013. La Fédération est prête pour la phase 2 et entend collaborer avec le Ministère afin de trouver des solutions adaptées à la réalité de nos membres et de leur employeur.

Le rapport D'Amours propose des modifications majeures au terme de l'épargne-retraite en général, et plus particulièrement sur le plan du financement des régimes PD. Nous soumettons donc à la Commission nos commentaires et notre appréciation des principales recommandations qui nous touchent.

Nous avancerons également certaines propositions sur des avenues qui, à notre avis, mériteraient d'être considérées dans un éventuel projet de loi.

Nous soumettons le tout à l'appréciation de la Commission, dans une approche sans doute critique à certains égards, mais constructive.

II – LE RAPPORT D'AMOURS : UN TOUT INDISSOCIABLE?

Nous tenons dans un premier temps à sensibiliser les membres de la Commission sur les représentations faites par M. D'Amours et son groupe de travail, à l'effet que les recommandations soumises font partie d'un tout indissociable et que ses diverses composantes ne peuvent être adressées séparément.

Nous nous opposons fermement à cette approche, car le rapport couvre plusieurs aspects et spécificités différentes, que ce soit celui de la couverture en général sur le plan de l'épargne-retraite, celui de l'abolition de l'exemption dont bénéficient les régimes non-assujettis (financement de la base de solvabilité), celui des règles du jeu que les parties se sont données (âge à la retraite, partage des coûts) ou encore sur celui des règles générales de financement des régimes à prestations déterminées.

Les membres du groupe de travail portent un jugement très sévère à l'égard des régimes de retraite du secteur municipal, sans expliquer en détail le rationnel de leurs constats, ni même celui de certaines recommandations.

Nous sommes donc d'avis que plusieurs solutions peuvent être envisagées, dans la cohérence de la finalité recherchée, sans cependant s'imposer la contrainte d'avoir à adopter chacune des recommandations soumises.

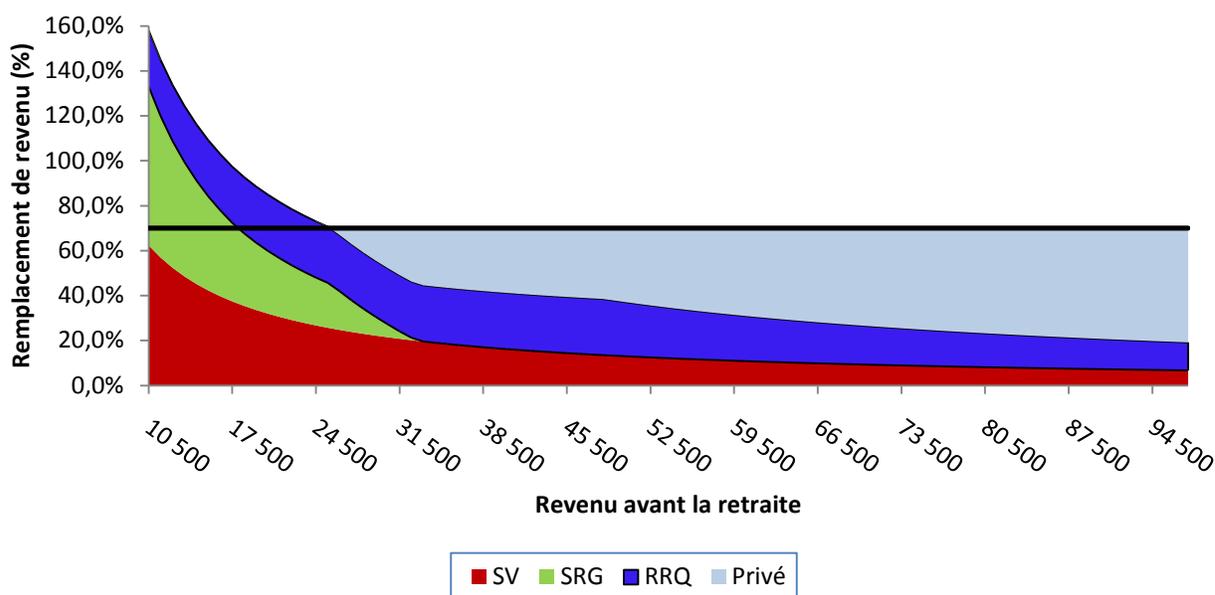
III – L'ÉPARGNE-RETRAITE D'UN POLICIER AU QUÉBEC

D'entrée de jeu, il s'agit d'un sujet complexe et nécessitant une approche fort différente d'un groupe de travailleurs à l'autre.

Les régimes publics de type prestations déterminées au Québec accordent une couverture étendue et assurent une protection de base aux travailleurs, protection devant cependant être complétée par un régime privé de retraite, fait d'autant plus important pour les groupes de travailleurs dont l'emploi est relié à la sécurité publique. Il est en effet reconnu, partout au Québec et au Canada, que les policiers peuvent et doivent se retirer plus tôt que les autres catégories d'emploi.

Le graphique ci-dessous illustre l'importance relative qu'un régime privé de retraite doit avoir afin de pouvoir atteindre un objectif de remplacement de revenu adéquat :

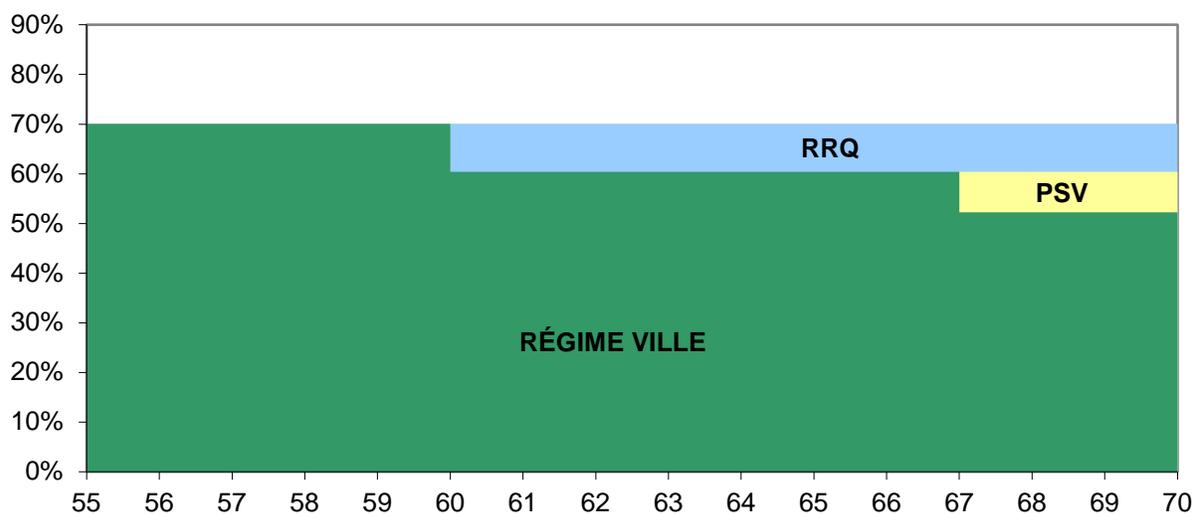
Répartition des sources de revenus pour un niveau minimal de 70 % de remplacement de revenu, individu âgé de 65 ans en 2013



Sécurité de la vieillesse (SV), Supplément de revenu garanti (SRG), Régime de rentes du Québec (RRQ)

Nous pouvons constater que la zone « Privé » s'accroît de façon importante, plus le niveau de salaire à couvrir augmente. Compte tenu du fait que la sécurité de la vieillesse (SV) n'est pas payable avant l'âge de 65 ans (67 ans bientôt pour la très grande majorité de nos membres) et qu'une réduction minimale de 36 % s'applique sur la rente de la RRQ pour une prise de retraite à l'âge de 60 ans, le poids relatif de la zone « Privé » prend encore plus d'ampleur pour un emploi relié à la sécurité publique, tel celui de policier. Le graphique ci-après illustre le niveau de remplacement de revenu dont bénéficiera notre membre « moyen » (âgé de 40 ans aujourd'hui) à l'âge de 55 ans, soit après une participation type de trente années dans un régime PD. Vous constaterez donc que notre conception de régime nous permet de rencontrer nos objectifs-retraite en fonction de nos besoins propres. Soulignons que nos membres qui ne bénéficient d'aucune protection en termes de pouvoir d'achat après la retraite (le tiers de nos régimes) obtiendraient un remplacement de revenu inférieur à celui présenté.

Remplacement du revenu préretraite d'un policier type

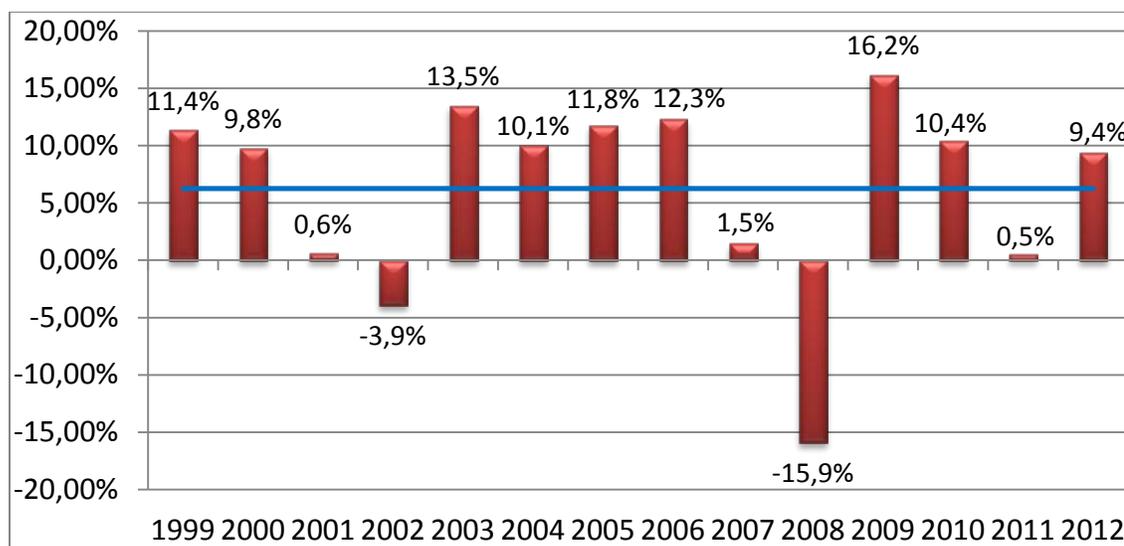


Il ne faut donc pas se surprendre si les coûts relatifs aux régimes de retraite sont importants, mais cet aspect a toujours été abordé et considéré dans le cadre de la rémunération globale qui a été consentie à nos membres.

IV – LA SOURCE DE NOS PROBLÈMES

Nous pouvons résumer la source des problèmes de financement de nos régimes de retraite ainsi :

1. Non-financement adéquat des objectifs-retraite notamment celui de la promesse de la rente en fonction du salaire des dernières années avant la retraite : ce non-financement a entraîné une mauvaise lecture de la santé financière de nos régimes et a permis à de nombreuses municipalités de prendre des congés de cotisation alors que les surplus auraient dû servir à d'autres fins;
2. Les surplus des bonnes années (1980 à 2000) n'ont pas été mis de côté non plus, afin de sécuriser les régimes en cas de coup dur. Or, les rendements des années 2000 ont été très volatiles et les mauvaises années ont dû être affrontées avec peu ou pas de réserve (certains régimes avaient même encore des déficits à financer afin d'atteindre leur objectif-retraite). Vous trouverez ci-dessous un graphique illustrant le rendement médian d'une caisse de retraite (bâtonnets rouges) versus l'hypothèse de rendement utilisée dans un rapport actuariel en 2011 (6 %) et vous pouvez constater la forte variabilité des rendements réalisés ainsi que l'impact majeur sous-jacent à la crise financière de 2008;



Les parties sont-elles les seules coupables de ce comportement historique? Nous sommes d'avis que non, compte tenu du fait qu'elles étaient guidées dans leurs actions par le cadre législatif alors en vigueur. Soulignons notamment :

- I. La rente maximale découlant des règles fiscales était trop basse empêchant ainsi un sain financement d'une rente basée sur le salaire final;
- II. Le surplus maximal correspondait, règle générale, à environ 10 % des engagements : les forts rendements des années 1990 ont fait en sorte de créer des surplus excédentaires importants au sens des règles fiscales, qui ont été dépensés au lieu d'être mis en réserve pour les mauvais jours (d'ailleurs, le plafond est récemment passé à 25 %, les règles fiscales se sont donc adaptées à cette réalité);
- III. Le versement de cotisations additionnelles, bien que mis en place depuis 1985, n'était pas encouragé ni facilité dans la majorité de nos régimes;
- IV. La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (Loi RCR) n'exigeait pas le financement de bénéfices prévus dans les actes accessoires (article 125 de la Loi RCR alors en vigueur);
- V. Jusqu'en 2007, la comptabilité des régimes de retraite municipaux se faisait sous base de caisse aux fins de la taxation;
- VI. L'absence de cadre réglementaire favorisant la mise en place de réserves, de financement adéquat, d'encadrement sur le plan des hypothèses actuarielles.

Tous ces éléments encourageaient fortement l'utilisation des surplus. Il est malheureusement impossible de revenir en arrière. Par contre, plusieurs mesures ont déjà été prises par les législateurs ou par la RRQ au cours des dernières années afin de pallier ces problèmes, notamment le relèvement des plafonds fiscaux (réforme de 1991), l'augmentation du surplus en réserve à 25 %, la modification des normes comptables et les nouvelles règles de financement propres au secteur municipal dont la constitution d'une réserve pour écarts défavorables en capitalisation.

Si ces mesures avaient été mises en place il y a trente ans, les rendements historiques auraient permis de constituer des réserves suffisantes afin de pallier, d'une part, à la crise financière de 2008 et, d'autre part, au raffermissement graduel au fil des ans des bases actuarielles (espérance de vie, rendement futur, etc.).

Des simulations à cet égard ont été effectuées par nos actuaires et par notre membre associé, la Fraternité des policiers et policières de Montréal, qui démontrent que leur régime serait en position de surplus si les congés de cotisations n'avaient pas été pris.

V – LES RECOMMANDATIONS D'AMOOURS ET LA POSITION DE LA FPMQ

Tout d'abord, nous nous interrogeons sur le fait que les recommandations ne visent pas les régimes de retraite gouvernementaux. Si les régimes de retraite parrainés par l'État ne sont pas visés par les recommandations du rapport D'Amours, pourquoi ceux des municipalités devraient-ils l'être? De même, pourquoi les perspectives économiques devraient-elles être meilleures pour les caisses de retraite du gouvernement? Avec les outils et produits de gestion aujourd'hui disponibles, seuls de légers écarts de rendements devraient être observés dans le futur.

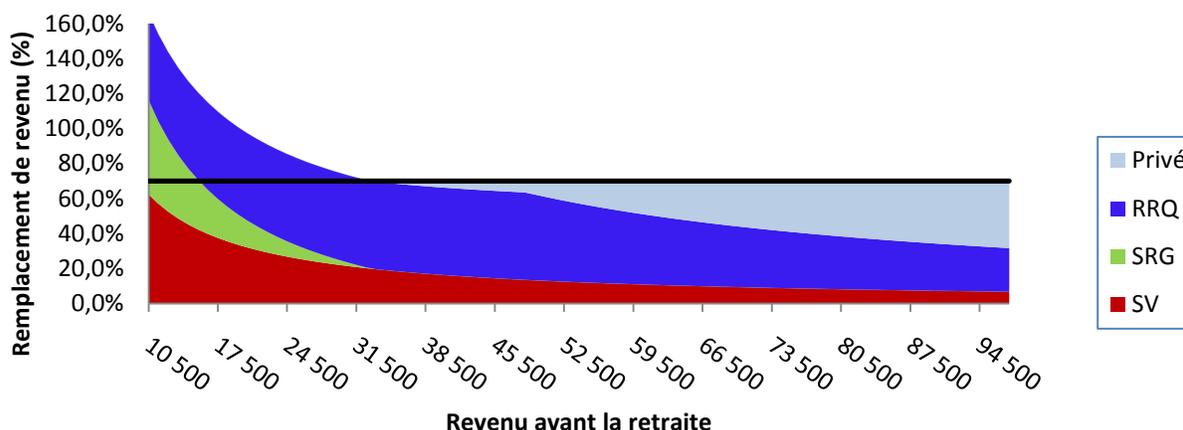
Recommandation n° 1

Rente longévité

C'est un pas dans la bonne direction; par contre, il nous apparaît peu probable que celle-ci voie le jour (ententes provinciales, effet sur le supplément de revenu garanti, compétitivité des entreprises au Québec).

Nous accordons notre appui à une amélioration du Régime de rentes du Québec pour le service futur (taux de 50 %, hausse du salaire admissible et capitalisation de cette amélioration) qui rencontre tous les objectifs visés dans le rapport D'Amours sans en avoir les inconvénients. Évidemment, il y a un coût à cette option, mais celle-ci fait partie d'une solution globale en matière de couverture retraite et d'équité intergénérationnelle. Nous reprenons notre premier graphique en illustrant qu'à terme, cette option vient grandement diminuer le fardeau sur les régimes privés de retraite.

**Répartition des sources de revenus pour un niveau minimal de 70 % de remplacement de revenu, individu âgé de 65 ans
(en supposant que la prestation de la RRQ est bonifiée à 50 %)**



Si le gouvernement va plutôt de l'avant avec la rente longévité, nous recommandons de :

- 1) S'assurer que les rentes acquises ne puissent être réduites (sinon, comment notamment planifier ou encore coordonner ces régimes avec les régimes existants?¹);
- 2) Prévoir la reconnaissance des périodes d'obligations familiales et d'invalidité (comme le Régime de rentes du Québec);
- 3) Laisser aux parties le soin de statuer sur le bien-fondé de coordonner ou non leur régime de retraite (vs la coordination obligatoire proposée pour les régimes municipaux). Par exemple, la rente longévité pourrait venir combler les besoins de protection du pouvoir d'achat des retraités (à 75 ans, le policier moyen sera à la retraite depuis vingt années au cours desquelles son pouvoir d'achat se sera constamment détérioré).

Recommandation n° 3

Un nouveau cadre applicable à tous les régimes à prestations déterminées

Tous les régimes de retraite (sous juridiction RRQ) seraient assujettis à des règles de financement identiques, tant pour les employeurs privés que publics – y compris les régimes de retraite soustraits actuellement à la règle de solvabilité (secteurs municipal, universitaire, centres de la petite enfance, ambulanciers), tant pour les services passés que les services futurs. **Cette recommandation revient donc à abolir l'exemption applicable aux municipalités et autres organismes exclus.** Le risque de terminaison d'un régime est-il le même si l'employeur est du secteur privé ou du secteur municipal? Évidemment non, alors que le rapport est totalement muet quant à son rationnel.

Est-il utile aussi de rappeler le contexte ayant mené le législateur à reconnaître en 2006 cette importante distinction quant au niveau de risque imputable à un régime du secteur public ou du secteur privé? De plus, la mise en place de cette exemption a été assortie de conditions particulières, propres au secteur municipal, dont le financement plus contraignant des modifications (cinq ans vs quinze ans, voire même comptant si le degré de solvabilité est moindre que 90 %), l'interdiction du lissage de la valeur des actifs et l'encadrement des règles sous-jacentes aux congés de cotisations. Tous les intervenants ont été en accord avec le résultat.

¹ Le rapport indique à la page 123 que les rentes cumulées sous ce régime pourraient être réduites. Il s'agit en fait d'un régime à prestations cibles.

Qui plus est, la Régie des rentes du Québec, lors de l'harmonisation des règles de financement propres aux secteurs municipal et universitaire, avec les nouvelles règles de financement qui entraient en vigueur le 1^{er} janvier 2010, a confirmé, à la suite de ses analyses et consultations en 2009, l'ensemble de ces mesures particulières, en plus d'ajouter la mise sur pied d'une réserve pour écarts défavorables obligatoire en capitalisation (en solvabilité pour le secteur privé).

Nous soutenons que le retrait de cette exemption devrait faire l'objet d'une consultation spécialisée et limitée aux intervenants visés, plutôt que d'effleurer le sujet dans le cadre de la présente Commission qui suscite un tout autre débat.

De plus, le MAMROT a formé l'année dernière un comité spécial visant à trouver des pistes de solutions favorisant la pérennité des régimes PD et à stabiliser leurs coûts. Les travaux propres au secteur municipal devraient être du ressort de ce comité.

Recommandation n° 4

Respecter une nouvelle règle, dite de « capitalisation améliorée »

Une telle approche vise essentiellement à fusionner les concepts de capitalisation et de solvabilité prévus à la loi actuelle. Ainsi, avec cette nouvelle mesure, le comité D'Amours est d'avis que les nouvelles règles viendront alléger le fardeau des employeurs du secteur privé. Il faut comprendre que, pour adopter ce principe dans le secteur municipal, il faut prendre pour acquis que l'abolition de l'exemption est justifiée (recommandation n° 3), abolition à laquelle nous nous objectons.

Nous estimons que cette approche revient à imposer un fardeau indu aux régimes des municipalités.

Qui plus est, **cette mesure est de portée rétroactive**, et se trouve donc à abolir rétroactivement l'exemption applicable depuis 2007 sur le plan de la solvabilité.

Est-il vraiment souhaitable d'obliger le financement d'un déficit théorique découlant d'une mesure visant supposément à alléger la position du secteur privé, alors que le déficit en résultant surpasse même dans certains cas celui découlant de la mesure de solvabilité que l'ensemble des intervenants considéraient comme non approprié de financer?

L'impact d'une telle modification aux hypothèses doublerait, selon les estimations du comité D'Amours, le déficit propre aux municipalités (soit de 4G \$ à 8G \$) alors que les contributions courantes requises augmenteraient de l'ordre de 5 à 8 % de la masse salariale.

Sur le plan du financement des déficits techniques constatés, nous ne nous opposons pas à une réduction de la période d'amortissement de quinze ans à dix ans. Soulignons que ce sont les nouvelles règles de financement introduites en 2010 qui sont venues prévoir la consolidation des déficits lors de chaque évaluation actuarielle (en fait les déficits se trouvent amortis sur une période beaucoup plus longue que la période de quinze ans initiale). Le rapport D'Amours propose de maintenir la consolidation, mais de réduire graduellement la période d'amortissement à dix ans.

Recommandation n° 5

La solvabilité pour encadrer l'utilisation des excédents d'actifs

Les règles proposées sont déjà applicables présentement. Pour utiliser un excédent d'actif, le régime doit demeurer capitalisé et solvable. De même, la réserve pour écarts défavorables doit être constituée selon le bilan de capitalisation dans le secteur municipal.

Recommandation n° 7

Porter la réserve pour écarts défavorables de 7 % à 15 %

Il faut souligner que la PED s'applique au bilan de capitalisation dans le secteur municipal. Un taux cible de 7 %, combiné aux nouvelles règles d'utilisation des surplus (20 % par année), à l'amortissement accéléré des déficits (10 ans) et à l'encadrement par la Régie des rentes du taux d'actualisation avec marge pour écarts défavorables nous apparaissent adéquats.

De plus, il y a aurait lieu de raffiner la mécanique de calcul du niveau de la réserve requise pour tenir compte des politiques d'appariement actif-passif mises en place par les comités de retraite.

Il y a un coût pour l'appariement que certaines parties seraient prêtes à assumer, il serait donc inéquitable de leur imposer en plus une réserve statutaire.

Recommandation n° 8

Politique de financement

Il est de bonne guerre d'avoir une politique de financement afin de s'assurer d'une capitalisation adéquate des objectifs-retraite convenus. Par contre, l'établissement de cette politique relève des parties (les promoteurs du régime) et non seulement de l'employeur.

S'il est envisagé de confier cette responsabilité au comité de retraite, la composition de celui-ci devrait être paritaire.

L'absence de politique de financement a été, dans le passé, une des lacunes majeures observées.

Recommandation n° 9

Davantage de latitude aux partenaires pour partager les coûts

Trois concepts de nature totalement différente sont visés par cette recommandation :

1) *Une reconnaissance que les coûts d'un régime puissent être partagés*

Cette possibilité existe déjà en vertu des règles applicables. Certains de nos groupes ont librement négocié des formules de partage en fonction de leur dossier spécifique et de leur réalité. Il appartient aux parties d'en discuter.

Cette question est interreliée à d'autres... Par exemple, est-il normal que l'employeur soit majoritaire sur le comité de retraite décidant du niveau de risque que le régime est en mesure de supporter? Qu'il décide de la politique de financement? Et de celle de capitalisation? Et que si des déficits surviennent, les membres doivent en assumer la moitié alors qu'ils n'ont pas eu voix au chapitre?

En termes de principe, la Fédération demande que le législateur reconnaisse que la composition des comités de retraite ou que les décisions relatives à la capitalisation (choix de l'actuaire notamment), à la politique de placement ou au financement doivent être prises de façon minimalement paritaire.

2) *Un partage obligatoire à part égale du coût du service courant est proposé*

Les régimes de retraite sont une composante importante de la rémunération des membres et leur contenu a fait l'objet d'ententes ou décisions arbitrales au fil des ans.

La cotisation courante de la Ville fait partie de la rémunération globale de nos membres. Si on applique unilatéralement la recommandation du rapport D'Amours, les cotisations directes et indirectes de nos membres feraient en sorte que pour la plupart des régimes, les policiers financeraient alors plus de la moitié du coût courant de leur régime.

Une modification aux règles du jeu, convenues entre les parties au fil des ans, viendrait modifier les ententes négociées de bonne foi, en plus d'interférer avec le processus de règlement prévu notamment à l'article 99.5 du *Code du travail*, et dénaturer non seulement les ententes et décisions arbitrales survenues, mais également le fondement des positions et représentations faites par les parties négociantes. Avec l'approche recommandée, il nous faudrait réviser de nouveau l'ensemble de nos conditions de travail.

La recommandation d'un partage égal des coûts du service courant remet en cause les règlements passés et constitue une réduction automatique des salaires, une réduction qui peut varier d'un travailleur à l'autre, selon le partage qui avait été convenu, parfois dans des proportions importantes. Le partage des coûts du service courant doit demeurer un enjeu de la négociation et s'inscrire dans le contexte global de la rémunération.

Par exemple, les régimes de retraite des employés du gouvernement prévoient un partage différent en fonction du résultat de la négociation; pourquoi imposer un partage à 50/50 pour les employés municipaux?

3) *Établir une politique de réduction des prestations*

Bien que d'accord avec ce concept qui reprend en quelque sorte notre approche historique d'objectif-retraite, nous estimons qu'il s'agit d'une façon indirecte d'introduire le concept de régimes à prestations cibles, sinon pourquoi parler explicitement de la mise en place de politique de prestations pour prévoir comment réduire les bénéfices?

Il est spécifiquement prévu à la page 96 du rapport D'Amours que les régimes à prestations cibles ne sont pas couverts par les recommandations et nous concilions difficilement cette affirmation avec la portée potentielle que l'on veut donner à cette recommandation.

Pourquoi la recommandation n° 9 prévoit-elle cette mesure sans même en expliquer la portée? Toute réduction rétroactive de prestations implique la mise en place d'un concept de prestations cibles. Une telle recommandation ne nous surprend cependant pas quand on constate que le comité d'experts estime que la « Loi surprotège les droits individuels au détriment de l'ensemble »².

La Fédération et ses associations membres demeurent disponibles pour trouver des solutions aux problèmes des Villes dans le cadre d'ententes négociées de bonne foi et qui tiendraient compte des objectifs et préoccupations des deux parties. Dans ce cadre, cette recommandation mérite qu'on lui apporte les clarifications requises.

² Page 112 du Rapport D'amours

Recommandation n° 10**L'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque**

Cette mesure vise le retrait des surplus d'une caisse de retraite. L'employeur pourra être remboursé à même le surplus, jusqu'à concurrence des cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits, en respectant toutefois les conditions prévues à la recommandation n° 5.

Dans les régimes où les coûts sont partagés à l'égard des déficits, le remboursement se fera à l'employeur selon les coûts que celui-ci a assumés, alors qu'aucun remboursement n'est prévu pour les participants ni pour leur cotisation directe ni pour leur cotisation indirecte.

Cette recommandation va à l'encontre des principes de saine capitalisation selon lesquels nous devrions privilégier la création de réserves et fait fi des efforts que les participants font directement ou indirectement afin de participer au coût de leur régime de retraite.

De plus, cette recommandation néglige un concept fondamental à l'effet qu'une caisse de retraite est un patrimoine fiduciaire distinct des actifs de l'employeur.

Recommandation n° 11**Achat des rentes auprès des assureurs**

Bien que nous soyons d'avis que cette mesure constitue un moyen de gérer les risques (par exemple, le risque de longévité), plusieurs interrogations subsistent.

D'une part, plusieurs régimes indexent sur base ad hoc de sorte à respecter certains déclencheurs, notamment un rendement de la caisse excédant un certain niveau, le financement flexible de l'indexation ou encore la suffisance d'un fonds d'indexation.

Donc, dans ces dossiers, l'achat de rentes par l'employeur pourrait s'avérer problématique en termes de respect des droits des retraités. Si le législateur va dans ce sens, il faudrait que cette décision relève du comité de retraite dont la composition devrait minimalement être paritaire.

Cette disposition nécessiterait selon nous une analyse plus en profondeur afin de voir si cette mesure n'entraîne pas un déséquilibre entre la politique de financement, les parties responsables du régime et les droits des retraités.

Recommandation n° 12
Compte distinct pour les retraités

Cette approche est déjà accessible, dans le sens que la politique de placement mise en place peut effectivement en tenir compte. La nuance ajoutée par le comité D'Amours est que l'utilisation du surplus pourrait être différente par groupe de participants puisque la comptabilité distincte serait reconnue par la RRQ.

Nous avons quelques interrogations sur cette recommandation et nous croyons qu'une analyse en profondeur de cette question est requise. L'une de nos premières questions par rapport à celle-ci est de savoir à qui appartiendra le choix de répartir la caisse de retraite en deux comptes : aux parties ou à un comité de retraite paritaire? La seconde question est de savoir ce qu'il adviendrait s'il y avait un déficit pour le compte des retraités en cours d'existence du régime? Est-ce que les cotisations requises seraient à la charge de l'employeur uniquement ou serait-il possible de réduire les droits des retraités (ce à quoi nous nous opposons fortement)?

Nous serions d'accord pour que la loi permette la possibilité d'avoir un compte distinct pour les retraités, mais elle ne devra pas imposer cette solution qui doit demeurer dans le champ de la négociation.

Recommandations n^{os} 14, 15 et 16

Cinq ans pour s'entendre sur les restructurations à effectuer
Actions unilatérales de l'employeur pour enlever le bénéfice d'indexation
Restructurer les régimes de retraite (service passé)

Nous nous opposons fortement à de telles représentations et à l'approche des recommandations n^{os} 14, 15 et 16 contenues dans le rapport D'Amours. Nos points de repère en termes de relations de travail sont d'une importance cruciale. Il y va de la bonne foi des parties. On ne peut les remettre en question sans s'attaquer aux fondements mêmes de la négociation de bonne foi.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le coût d'un régime de retraite fait partie de la rémunération globale. Le contenu d'un régime de retraite doit donc demeurer un enjeu de négociation, y compris la responsabilité des déficits. Il est inconcevable que la solution à l'augmentation des coûts courants et des déficits puisse se régler par une action unilatérale de l'employeur.

Le rapport D'Amours propose de laisser quatre ans aux parties pour trouver des solutions. L'ensemble des conventions collectives en milieu policier seront en processus de renouvellement au cours de cette période. Les parties auront donc la

possibilité d'en discuter, là où un problème réel de financement se pose, mais dans un cadre de rémunération globale. À défaut d'accord, le Code du travail oblige le milieu policier à régler le litige en arbitrage de différend. L'arbitre pourra donc disposer de la mésentente dans son contexte global.

Donc, d'une part, les nouvelles règles de capitalisation nous semblent inutiles dans le milieu municipal, ainsi que nous l'avons exposé à la recommandation n° 3, et, d'autre part, le milieu policier est déjà soumis à un mécanisme de règlement des litiges qui permet d'imposer aux parties des solutions équitables, dans un contexte global.

À la limite, si le gouvernement choisit de soumettre le milieu municipal aux nouvelles règles et d'isoler la question des régimes de retraite des autres enjeux d'une négociation, nous sommes d'avis que la législation devrait prévoir le recours à l'arbitrage comme mode ultime de règlement, plutôt que d'imposer une seule solution qui passe par l'élimination ou la modification unilatérale de l'indexation correspondant aux services passés.

D'ailleurs, ce ne sont pas tous les régimes de retraite qui bénéficient de l'indexation des rentes.

Pour le comité D'Amours, « la possibilité d'une action unilatérale de l'employeur a pour but d'inciter les parties à la négociation ». Pour nous, il s'agit d'un dangereux précédent auquel s'oppose le principe de la libre négociation de nos conditions de travail.

L'obligation qu'aurait l'employeur de contribuer dans une même proportion pourrait peut-être freiner ses ambitions, mais dans quelle mesure? C'est sans doute là-dessus que compte le comité d'experts, mais il n'en demeure pas moins qu'à défaut d'entente, l'employeur pourra appliquer une seule mesure de restructuration plutôt qu'une autre et rejeter toutes celles proposées par les participants.

L'employeur pourrait même choisir d'avance de privilégier uniquement l'indexation comme mesure de restructuration et attendre l'échéance de quatre ans, faussant ainsi le processus de négociation, avant même qu'il ne soit entamé.

Comme nous l'avons déjà exprimé, il faut privilégier la négociation et, à défaut d'entente, prévoir un mécanisme d'arbitrage qui permettrait de régler le litige. C'est le mode de règlement le plus raisonnable et le plus respectueux des droits des parties.

Dans le passé, le gouvernement a opté pour l'arbitrage comme mode de règlement dans des situations semblables. C'est ainsi qu'en 1998, le gouvernement a décidé d'intervenir afin de réduire les dépenses des municipalités et a adopté la *Loi concernant la négociation d'ententes relatives à la réduction des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur municipal* (Loi 414, 1998, chapitre 2).

L'article 1 de la loi est éloquent quant à son objet, qui ressemble à celui proposé par le rapport D'Amours :

« La présente loi a pour objet d'assurer une contribution équitable des salariés du secteur municipal, des élus municipaux et des membres des organismes municipaux à l'effort collectif de réduction des dépenses de l'État. »

L'objectif était de permettre aux municipalités de réduire de 6 % le total des dépenses annuelles relatives à la rémunération et aux avantages sociaux des employés municipaux (article 5). L'objectif du rapport D'Amours est de réduire les coûts des régimes de retraite dans le contexte des nouvelles règles de capitalisation, avec lesquelles nous ne sommes pas d'accord en ce qui concerne le secteur municipal.

Dans le contexte de la loi n° 414, chaque partie devait présenter une proposition finale quant aux mesures d'économie permettant de réaliser les objectifs recherchés (articles 7 et 14). À défaut d'entente, le litige était soumis à un médiateur-arbitre qui, avant de procéder à l'arbitrage, devait tenter d'amener les parties à conclure une entente (articles 15 et 16).

À défaut d'accord, le médiateur-arbitre était appelé à choisir la proposition « qui lui paraît offrir la meilleure garantie de réaliser l'objectif de réduction fixé » (article 21).

La mécanique mise en place dans la loi n° 414 a permis le règlement de la plupart des dossiers, et parfois, avant même que la municipalité n'adopte une résolution pour se prévaloir de la loi.

Le gouvernement a également prévu la médiation-arbitrage comme mode de règlement des modalités d'intégration des salariés municipaux, dans le contexte des fusions municipales (2000, chapitre 27, *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale*). Il n'y avait pas toutefois d'approche de type « last best offer » et c'est la solution que nous privilégions. L'arbitre doit avoir la latitude de trouver la solution la plus équitable, en puisant dans les suggestions des deux parties et en apportant ses propres remèdes.

Il devrait en être ainsi en l'espèce.

Le gouvernement devrait s'inspirer de ces lois s'il entend intervenir en milieu municipal. Il lui suffirait de fixer certains objectifs et laisser les parties trouver les solutions, en leur donnant accès à un mode de règlement équitable.

Nous sommes à même de témoigner des vertus de la médiation-arbitrage. Plus souvent qu'autrement, elle conduit à un règlement.

Il nous apparaît important toutefois que la médiation-arbitrage puisse se faire avec des assesseurs qui représentent leur partie respective. Ils sont utiles autant dans la phase « médiation » que dans la phase « arbitrage », le cas échéant.

Les matières sont trop complexes pour laisser un arbitre délibérer en vase clos, sans le support de l'expertise des parties. Au cours de phase « médiation », les assesseurs servent d'intermédiaires et de modérateurs auprès de leur partie respective et aident le médiateur-arbitre dans son approche. Dans la phase « arbitrage », ils éclairent l'arbitre, proposent des solutions qui collent au vécu des parties et minimisent les risques de dérapage.

Nous ne sommes pas d'accord toutefois que les retraités soient visés par quelque mesure de réduction que ce soit.

Lorsqu'un régime de retraite prévoit une formule d'indexation automatique, elle ne doit pas être remise en cause à l'égard des personnes qui ont pris leur retraite et l'ont planifiée en fonction de leurs acquis.

Les retraités ont quitté avec une promesse dont le coût faisait partie de leur rémunération. On ne peut modifier cette promesse par la suite, alors qu'ils ont quitté et qu'ils n'ont plus aucun pouvoir de négociation. C'est comme si on leur demandait d'annuler un contrat qu'ils ont déjà exécuté.

Le mieux qui pourrait être fait dans leur cas serait de permettre à l'employeur de se rembourser des cotisations d'équilibre relatives aux retraités et, en ce sens, le maintien d'un compte distinct pour les retraités pourrait être approprié (recommandation n° 12, page 171).

Recommandation n° 17

L'interdiction d'un bénéfice pour les services futurs
L'interdiction de la retraite subventionnée avant 55 ans

La retraite ne sera plus possible pour les droits qui s'accumuleraient dans le futur avant l'âge de 55 ans.

Cette mesure risque de provoquer un exode potentiel d'un nombre important de participants à la veille de l'implantation de cette recommandation, compte tenu de la difficulté de communication d'une telle mesure. Le rapport n'est pas clair quant à savoir si la retraite serait strictement interdite ou encore si des pénalités plus élevées seraient appliquées.

Le tout sera amplifié par le processus ad hoc de négociation en vertu duquel la retraite anticipée subventionnée peut effectivement être abolie rétroactivement (effet sur le service passé avec une entente en ce sens selon la recommandation n° 14).

Avec respect, le rapport est totalement muet quant au rationnel sous-jacent à cette recommandation. De plus, les âges de retraite anticipés sont ceux prévus à la *Loi fiscale* et sa réglementation (art 8503 (3) c) RIR).

Ajoutons que cette mesure est amenée comme si les régimes qui prévoient ces bénéfices ne les capitalisaient pas adéquatement. Cette approche est non-documentée et il s'agit à toute fin pratique d'une affirmation gratuite. D'ailleurs, la grande majorité des régimes municipaux visant les policiers reflète de façon sécuritaire ce bénéfice. Lorsque la retraite est permise avec « pénalité », la tendance observée est de charger un coût suffisant aux membres afin d'éviter de créer des dettes imprévues dans les régimes.

La seule justification fournie à ce jour verbalement par les représentants du comité D'Amours est qu'ils estiment personnellement que de tels bénéfices sont trop généreux... Et ce, sans même comprendre la dynamique propre à certains milieux, dont celui de la sécurité publique. Les membres de ce groupe sont-ils même au fait qu'une retraite plus hâtive entraîne des économies en termes de rémunération globale?

VI- SOMMAIRE EXÉCUTIF ET CONCLUSIONS

Rappelons que les policiers sont sujets à prendre leur retraite à un âge plus hâtif que tout autre groupe de travailleurs, à cause des caractéristiques propres à leur métier. Il ne pourrait en être autrement, sans exposer les policiers et policières à des risques accrus en termes de sécurité, la leur comme celle des citoyens. Les policiers ont donc des conditions de retraite qui tiennent compte de cette réalité, notamment quant à la présence de rentes de raccordement et quant à l'indexation qui s'avère capitale dans le contexte d'une retraite prolongée.

Malgré cela, ce ne sont pas tous les régimes de retraite en milieu policier qui bénéficient d'une clause d'indexation des rentes. Près de la moitié en sont dépourvus et ceux qui en bénéficient prévoient une indexation partielle.

Toute proposition visant à pérenniser le système de retraite en général devrait tenir compte des caractéristiques propres au milieu policier et faire les distinctions qui s'imposent, comme la *Loi de l'impôt* le fait déjà.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que les municipalités ne devraient pas être soumises aux nouvelles règles de capitalisation améliorées, compte tenu du caractère distinctif et des enjeux propres aux municipalités qui ne sont pas des entreprises privées, mais des corps publics à perpétuelle demeure. Dans ce contexte, les règles de financement devraient être plus flexibles et moins contraignantes. En fait, c'est l'ensemble du secteur public et parapublic qui devrait être exempté de ces nouvelles règles, au même titre que l'État. Autrement, on risque de créer une dette artificielle dont la facture sera refilée aux citoyens, sans que ce soit nécessaire pour assurer la pérennité des régimes de retraite du secteur public.

Nous ne sommes pas d'accord non plus avec quelque proposition que ce soit qui impose des solutions unilatérales dictées par la législation ou par l'employeur, qu'il s'agisse du partage des coûts du service courant, de l'inclusion d'une « clause banquier », de réviser ou de suspendre des droits acquis.

En particulier dans le milieu policier, les parties disposent déjà de l'arbitrage obligatoire pour régler quelque difficulté que ce soit en regard de leur régime de retraite et, le cas échéant, il est préférable que la question se discute dans le contexte de la rémunération globale, à l'occasion du renouvellement de la convention collective, plutôt qu'en isolant le régime de retraite des autres enjeux.

Nous sommes en désaccord avec les propos de M. D'Amours tenus devant cette commission parlementaire à l'effet que le gouvernement doit accueillir et légiférer sur l'ensemble des recommandations de son rapport, à défaut de quoi les régimes de retraites municipaux ne seraient pas davantage viables.

Dans le cas où le secteur municipal serait visé par de nouvelles règles de financement, dans le sens proposé par le rapport d'Amours ou autrement, la loi devrait prévoir la médiation-arbitrage comme mode de règlement. Un médiateur-arbitre serait donc appelé à intervenir pour amener les parties à convenir d'une solution qui permettrait d'atteindre les objectifs de la loi, excluant toutefois toute mesure qui aurait pour effet de réduire les acquis des retraités.

Le médiateur-arbitre serait tenu de considérer toutes les circonstances, dont les congés de cotisation que l'employeur s'est donné dans le passé et, s'il était appelé à trancher, il serait tenu de rendre sentence selon l'équité et la bonne conscience (articles 79 et 99.3 du *Code du travail*), à partir des représentations qui lui auraient été faites en médiation et de toute preuve qu'il jugerait utile d'entendre en arbitrage, le cas échéant.

Cette mesure nous apparaît par contre superfétatoire en ce qui concerne les policiers, dans le contexte où ils disposent déjà de l'arbitrage comme mode de règlement de leurs différends et qu'ils peuvent débattre des questions touchant leur régime de retraite dans le cadre global de toutes leurs conditions de travail.

La loi devrait donc favoriser des solutions négociées et prévoir un mécanisme d'arbitrage en cas d'impasse, pour ceux qui, contrairement aux policiers, ne disposent pas déjà d'un tel mode de règlement. La loi devrait également privilégier le paritarisme pour l'administration et la gestion des régimes de retraite.

Nous vous remercions de votre attention.



Denis Côté, président