



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CFP – 049M
C.P. – Rapport
D'Amours

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

DANS LE CADRE DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
SUR LE RAPPORT « INNOVER POUR PÉRENNISER
LE SYSTÈME DE RETRAITE »
(RAPPORT D'AMOURS)

Le 13 août 2013

TABLE DES MATIÈRES

1.	Sommaire	1
2.	Recommandations de l'UMQ.....	2
3.	Mise en contexte.....	4
4.	Positions de l'UMQ concernant les recommandations du rapport D'Amours.....	5
4.1	Commentaires généraux.....	5
4.2	L'évaluation des régimes sur la base de la règle de la « capitalisation améliorée » (recommandations 3 et 4 – Rapport D'Amours).....	6
4.3	Partage des coûts des régimes de retraite (recommandation 9 – Rapport D'Amours).....	8
4.4	Âge de la retraite (recommandation 17 – Rapport D'Amours).....	8
4.5	Négociations sur le coût des régimes à l'égard des services passés (recommandation 14 – Rapport D'Amours).....	8
4.6	Possibilité pour l'employeur de modifier unilatéralement l'indexation des prestations (recommandation 16 – Rapport D'Amours)	9
4.7	Meilleure gestion des risques (recommandations 5 à 12 et 15 – Rapport D'Amours).....	12
5.	Effets pervers de l'incertitude	12
6.	Conclusion.....	13

1. Sommaire

- Le *Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu*, publié en novembre 2012 par l'UMQ, mentionne que la réforme financière et fiscale des municipalités doit commencer nécessairement par un meilleur contrôle des dépenses et, à ce chapitre, la question des régimes de retraite des employés municipaux est incontournable.
- L'UMQ et les municipalités qu'elle représente ont travaillé en collaboration avec le gouvernement et avec tous ses partenaires concernés afin d'identifier des pistes de solution qui doivent permettre d'atteindre les objectifs suivants :
 - Protéger les contribuables municipaux;
 - Assurer la pérennité des régimes de retraite des municipalités;
 - Assurer l'équité intergénérationnelle;
 - Convenir d'un effort équitable de tous.
- Les experts concluent que les déficits des régimes de retraite sont avant tout imputables à des causes structurelles et qu'une amélioration du contexte économique et financier ne suffira pas à rétablir la situation.
- Augmenter la période de remboursement de la dette ne représente pas une solution qui permettrait d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées.
- Même si nous partageons le portrait que dressent les experts membres du comité D'Amours de la situation dans les municipalités, nous concluons, après analyse, que si l'ensemble des recommandations proposées dans le rapport était adopté, la situation des municipalités ne serait aucunement améliorée. Au contraire, il y aurait probablement des hausses de taxes importantes ou une augmentation du niveau d'endettement des municipalités. De plus, le climat de relations de travail pourrait se détériorer et l'application de certaines ententes intervenues entre des municipalités et leurs syndicats serait remise en cause.
- L'application de certaines ententes intervenues entre des municipalités et leurs syndicats serait remise en cause et, à court terme, il y aurait des hausses de taxes importantes dans plusieurs cas.
- L'UMQ souhaite que le gouvernement du Québec agisse rapidement afin de donner aux municipalités des outils mieux adaptés qui permettront une restructuration efficiente des régimes pour en assurer la pérennité tout en protégeant les contribuables municipaux.

2. Recommandations de l'UMQ

1. Que l'application de la nouvelle méthode d'évaluation de la capitalisation améliorée ne soit pas appliquée pour les municipalités.
2. Que la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* soit rapidement modifiée pour que les coûts du service courant et des déficits découlant des services futurs soient obligatoirement partagés moitié-moitié entre l'employeur et les participants actifs.
3. Qu'il n'y ait plus de bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les participants âgés de moins de 55 ans et que ce seuil soit rehaussé graduellement à 60 ans.
4. Qu'on modifie rapidement la législation pour permettre aux parties d'effectuer des changements rétroactifs à l'ensemble des prestations accessoires.
5. Qu'une période d'un an soit accordée aux parties pour s'entendre sur les modifications à apporter.
6. Qu'après une année de négociation, les municipalités aient la possibilité de modifier unilatéralement l'ensemble des prestations accessoires :
 - Les prestations de raccordement ;
 - L'indexation de la rente après la retraite ;
 - L'indexation de la rente avant la retraite (rente différée) ;
 - Les subventions de retraite avant 65 ans ;
 - Les bénéfices d'anticipation pris en considération dans le calcul de départ avant la retraite ;
 - Les subventions à la rente du conjoint survivant.
7. Que les interventions des municipalités soient limitées afin de permettre de réduire les prestations accessoires jusqu'à concurrence de 25 % du passif actuariel.
8. Que la contribution financière équivalente de l'employeur puisse être amortie sur plusieurs années.
9. Que les mesures de restructuration des régimes de retraite soient explicitement exclues des critères de comparaison lors des arbitrages de différends des policiers et pompiers.

1. Présentation de l'Union des municipalités du Québec

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle a pour mission de promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et de soutenir ses membres dans la construction de milieux de vie démocratiques, innovants et compétitifs. Sa structure, qui regroupe ses membres en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole, est l'expression de toute la diversité et de la solidarité municipale québécoise. Ses membres représentent plus de 75 % de la population du Québec et 80 % du territoire québécois.

3. Mise en contexte

Depuis plusieurs années, le dossier des régimes de retraite à prestations déterminées des employés municipaux a été au cœur des préoccupations de l'UMQ et, plus récemment, les efforts se sont intensifiés pour sensibiliser la population du Québec et le gouvernement aux enjeux associés au dossier des régimes de retraite municipaux et à l'ampleur du problème.

Le Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu, publié en novembre 2012 par l'UMQ, mentionne que la réforme financière et fiscale des municipalités doit commencer nécessairement par un meilleur contrôle des dépenses et, à ce chapitre, la question des régimes de retraite des employés municipaux est incontournable.

Rappelons qu'il y a au Québec 108 municipalités qui gèrent 216 régimes de retraite à prestations déterminées différents. Si les caractéristiques proposées par chacun de ces régimes varient considérablement, ils ont tous un point en commun : tous ces régimes ont vu leurs coûts exploser au cours des dernières années. Aujourd'hui, ils sont presque tous très largement déficitaires et ils représentent un fardeau important pour les municipalités.

On évalue le déficit consolidé sur une base actuarielle à près de 5 milliards de dollars, ce qui représente une dette actuarielle moyenne de près de 100 000 \$ par employé municipal. En utilisant la base de la capitalisation améliorée proposée dans le rapport D'Amours, la dette passerait à 9 milliards de dollars, soit près de 190 000 \$ par employé municipal.

L'UMQ et les municipalités qu'elle représente ont travaillé en collaboration avec le gouvernement et avec tous ses partenaires concernés afin d'identifier des pistes de solution qui doivent permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- 1. Protéger les contribuables municipaux;**
- 2. Assurer la pérennité des régimes de retraite des municipalités;**
- 3. Assurer l'équité intergénérationnelle;**
- 4. Convenir d'un effort équitable de tous.**

4. Positions de l'UMQ concernant les recommandations du rapport D'Amours

4.1 Commentaires généraux

Le 17 avril dernier, le comité d'experts sur les régimes de retraite à prestations déterminées (comité D'Amours) rendait public son rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite*. Une partie importante de l'analyse et des recommandations du rapport traite spécifiquement de la situation des municipalités. Nous nous limiterons à commenter ces aspects du rapport dans notre présentation.

Nous souhaitons avant tout féliciter les experts pour leur travail. Ils ont dressé un portrait lucide de la situation et effectué une analyse rigoureuse.

Les experts membres du comité D'Amours confirment d'emblée l'analyse et le diagnostic que l'UMQ avait faits du problème des déficits des régimes de retraite à prestations déterminées dans les municipalités.

Ces derniers concluent sans équivoque que les déficits des régimes de retraite sont avant tout imputables à des causes structurelles et qu'une amélioration du contexte économique et financier ne suffira pas à rétablir la situation.

Les causes de la dégradation de la situation des régimes de retraite sont largement documentées et ne sont pas spécifiques aux régimes municipaux. Les transformations sociales, démographiques et économiques ont touché l'ensemble du monde industriel. Nous constatons qu'ailleurs, pour ce qui est des régimes privés par exemple, les régimes à prestations déterminées qui ont survécu à la crise ont dû s'adapter aux nouvelles réalités. Ceux qui ne l'ont pas fait sont devenus des régimes à cotisations déterminées ou bien les entreprises ont tout simplement fermé leurs portes. Bien que le contexte soit très différent, on ne peut ignorer la situation des municipalités américaines qui ont dû faire faillite récemment, et ce, en partie à cause des régimes de retraite.

Conséquemment, le rapport conclut que des changements fondamentaux aux régimes de retraite doivent être apportés sans tarder :

« Ceux qui attendent une remontée soudaine des taux d'intérêt doivent comprendre qu'une telle remontée ne constituerait pas la solution aux problèmes des régimes à prestations déterminées. On ne doit pas non plus compter sur des rendements élevés sur les marchés boursiers, pour résoudre les problèmes actuels. »

Dans la réalité, la solution ne peut être imaginée sans un retour sur l'équation coûts-bénéfices. »

(Innover pour pérenniser le système de retraite, sommaire, page 17)

L'UMQ appuie sans réserve cette conclusion des experts. Si rien n'est fait rapidement pour en réduire les coûts, la situation financière des régimes de retraite à prestations déterminées va continuer à se détériorer. Attendre davantage ne va que nous obliger à utiliser des solutions plus drastiques.

Dans cette veine, nous concluons qu'augmenter la période de remboursement de la dette ne représente pas une solution qui permettrait d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées. Selon nous, cette approche ne ferait que transférer les problèmes présents aux générations futures.

Cependant, même si nous partageons le portrait que dressent les experts membres du comité D'Amours de la situation dans les municipalités, nous concluons, après analyse, que si l'ensemble des recommandations proposées dans le rapport était adopté, la situation des municipalités ne serait aucunement améliorée. Au contraire, il y aurait des hausses de taxes importantes ou une augmentation du niveau d'endettement des municipalités. De plus, le climat de relations de travail pourrait se détériorer et l'application de certaines ententes intervenues entre des municipalités et leurs syndicats serait remise en cause.

4.2 L'évaluation des régimes sur la base de la règle de la « capitalisation améliorée » (recommandations 3 et 4 – Rapport D'Amours)

La recommandation des experts d'appliquer, à tous les régimes de retraite à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, une seule méthode d'évaluation soit celle appelée « la capitalisation améliorée » aurait un impact négatif considérable à court terme pour les municipalités, leurs employés et les citoyens.

Rappelons que les municipalités ont été exemptées du calcul des déficits de solvabilité dans le cadre de l'entente sur le partenariat fiscal et financier avec les municipalités 2007-2013. Ce document précisait que :

« Des modifications réglementaires seront proposées afin de faire en sorte que les municipalités et les organismes municipaux ne soient plus tenus, à compter

de l'année 2007, d'effectuer les versements actuellement requis pour résorber les déficits de solvabilité de leurs régimes de retraite, mais que ces régimes demeureront assujettis aux autres normes de financement. De plus, des règles plus strictes s'appliqueront aux décisions de prendre un congé de cotisation ou de bonifier un régime. »

Les experts du comité D'Amours évaluent que le déficit consolidé des municipalités serait de 9 milliards de dollars et que les hausses de cotisations seraient de l'ordre de 10 à 20 % de la masse salariale. La maturité avancée des régimes municipaux explique sans doute pourquoi les estimations réalisées par les municipalités membres de l'UMQ arrivent à des résultats les plus sévères. Nous estimons que pour l'ensemble des municipalités ayant des régimes de retraite à prestations déterminées, la hausse de cotisation dépasserait 1 milliard de dollars.

Cette situation aurait des répercussions négatives importantes sur le climat des relations de travail dans les municipalités. L'ampleur des déficits imposerait aux municipalités l'obligation de négocier des remaniements de régimes de retraite encore plus importants sur une très courte période. La mise en œuvre de cette proposition réduira considérablement les chances d'en arriver à des ententes entre les parties. Les cibles à atteindre deviendraient tellement élevées que les négociations en seraient compromises.

L'application de cette mesure aurait aussi un impact sérieux sur les ententes déjà convenues entre les parties pour un meilleur partage des coûts et des risques des régimes de retraite. En effet, quelques municipalités ont réussi à s'entendre avec certains de leurs salariés pour un partage plus équitable des coûts de leur régime et elles se sont fixé des mesures strictes pour éventuellement corriger leurs problèmes de déficit sur la base des paramètres en vigueur présentement. Les changements de mode de calcul des déficits remettent en cause l'ensemble de ces ententes.

Dans cette optique, nous souhaitons suspendre l'application de la nouvelle règle d'évaluation des déficits actuariels dite de capitalisation améliorée pour les municipalités. Par la suite, si des ajustements importants peuvent être apportés aux régimes de retraite municipaux, nous pouvons croire que les déficits se résorberaient à moyen terme. Une réévaluation de la situation pourrait être faite à ce moment.

Recommandation 1 - UMQ

Que l'application de la nouvelle méthode d'évaluation de la capitalisation améliorée ne soit pas appliquée pour les municipalités.

4.3 Partage des coûts des régimes de retraite (recommandation 9 – Rapport D'Amours)

Le comité D'Amours recommande que la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* reconnaisse expressément que les coûts des régimes de retraite soient partagés moitié-moitié entre l'employeur et les participants actifs. Dans le cas des régimes de retraite du secteur public qui sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec (RRQ), ce partage moitié-moitié des coûts des services courants entre l'employeur et les participants actifs doit être obligatoire.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation mais le partage moitié-moitié obligatoire doit également s'appliquer aux nouveaux déficits.

Recommandation 2 – UMQ

Que la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* soit rapidement modifiée pour que les coûts du service courant et des déficits découlant des services futurs soient obligatoirement partagés moitié-moitié entre l'employeur et les participants actifs.

4.4 Âge de la retraite (recommandation 17 – Rapport D'Amours)

L'UMQ appuie la recommandation qu'il ne soit plus permis d'offrir des bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les services futurs pour les participants âgés de moins de 55 ans.

Nous croyons que 55 ans est un âge minimum et cette balise, à partir de laquelle une retraite anticipée subventionnée peut être offerte dans le cadre de régimes à prestations déterminées, devrait être rehaussée graduellement à 60 ans.

Recommandation 3 – UMQ

Qu'il n'y ait plus de bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les participants âgés de moins de 55 ans et que ce seuil soit rehaussé graduellement à 60 ans.

4.5 Négociations sur le coût des régimes à l'égard des services passés (recommandation 14 – Rapport D'Amours)

Le rapport d'experts recommande que les parties au régime de retraite (employeurs, participants actifs et retraités) s'entendent sur les mesures à prendre pour diminuer les

coûts du régime de retraite et sécuriser les prestations. Il serait possible de revoir, d'un commun accord, des droits acquis dont l'ensemble des prestations suivantes :

Les prestations de raccordement ;

L'indexation de la rente après la retraite ;

L'indexation de la rente avant la retraite (rente différée) ;

Les subventions de retraite avant 65 ans ;

Les bénéfices d'anticipation pris en considération dans le calcul de départ avant la retraite ;

Les subventions à la rente du conjoint survivant.

Ce qui inclurait par exemple la transformation d'un régime de type salaire final en régime de type salaire carrière pour les services futurs.

L'UMQ est en accord avec le principe de permettre aux parties de négocier pour s'entendre sur les mesures à apporter afin de permettre de s'attaquer véritablement aux problèmes des déficits structurels des régimes de retraite à prestations déterminées. Cependant, le délai de trois ans de négociation nous apparaît beaucoup trop long. Les parties sont déjà bien au fait des enjeux de ce dossier et un délai d'une année est suffisant pour en arriver à une entente.

Recommandation 4 – UMQ

Qu'on modifie rapidement la législation pour permettre aux parties d'effectuer des changements rétroactifs à l'ensemble des prestations accessoires.

Recommandation 5 – UMQ

Qu'une période d'un an soit accordée aux parties pour s'entendre sur les modifications à apporter.

4.6 Possibilité pour l'employeur de modifier unilatéralement l'indexation des prestations (recommandation 16 – Rapport D'Amours)

Le rapport du comité d'experts ne donne aucun levier supplémentaire aux municipalités pour inciter les syndicats à négocier des aménagements aux régimes de retraite. Nous sommes convaincus que plusieurs salariés sont sensibles aux menaces associées à la dégradation de la solvabilité de leur régime. Mais, les municipalités demeurent

impuissantes et n'ont aucun recours dans le cas où il n'y a pas de réelle volonté syndicale de revoir les prestations.

Après une période de négociation infructueuse, le rapport propose que l'employeur municipal puisse éliminer unilatéralement l'indexation des rentes et ce, tant pour les retraités que pour les participants actifs.

Ce pouvoir accordé aux municipalités demeure cependant très relatif et varie selon l'ampleur de l'indexation prévue. Il peut représenter un pouvoir de négociation plus ou moins important selon le cas. Cette asymétrie se reflète d'abord entre les villes et, à l'intérieur d'une ville donnée, entre ses divers groupes d'employés. Cette variation entre le pouvoir accordé aux municipalités crée une iniquité entre les différents régimes.

Par exemple, ceux qui au cours des années ont choisi de réduire leur âge de retraite, par exemple de 65 à 55 ans, et qui n'ont pas indexé leur rente, conserveront tous leurs privilèges. À l'opposé, ceux qui participent à un régime dont l'âge de retraite est demeuré à 65 ans, mais dont la rente est indexée, pourraient ne pas avoir droit à l'indexation.

Il y a 108 municipalités québécoises qui doivent gérer 216 régimes de retraite à prestations déterminées avec des caractéristiques très différentes. Selon l'UMQ, afin de donner les outils à chacune des municipalités pour réduire la dette et permettre de s'attaquer véritablement au problème des déficits, la période de négociation doit être limitée à un an et, en l'absence d'entente au cours de cette année, la ville doit pouvoir intervenir pour modifier unilatéralement l'ensemble des prestations accessoires qui seraient déjà ouvertes aux négociations.

Nous proposons également de baliser les interventions des municipalités en limitant les interventions permettant de réduire les prestations accessoires jusqu'à concurrence de 25 % du passif actuariel¹.

¹ Dans le rapport D'Amours, les experts précisent que la pleine indexation des rentes peut faire augmenter le coût du régime de 30 %, (rapport D'Amours, 2013, page 65.). Ils étaient donc disposés à permettre des interventions unilatérales des employeurs municipaux allant jusqu'à 30 %.

Recommandation 6 – UMQ

Qu'après une année de négociations, les municipalités aient la possibilité de modifier unilatéralement l'ensemble des prestations accessoires.

- Les prestations de raccordement ;
- L'indexation de la rente après la retraite ;
- L'indexation de la rente avant la retraite (rente différée) ;
- Les subventions de retraite avant 65 ans ;
- Les bénéfices d'anticipation pris en considération dans le calcul de départ avant la retraite ;
- Les subventions à la rente du conjoint survivant.

Recommandation 7 – UMQ

Que les interventions des municipalités soient limitées afin de permettre de réduire les prestations accessoires jusqu'à concurrence de 25 % du passif actuariel.

Par ailleurs, la recommandation numéro 16 précise que si une municipalité modifie les prestations accessoires, elle devra verser au régime un montant forfaitaire équivalent.

Cette mesure peut présenter une charge importante pour la municipalité qui doit intervenir dans plusieurs régimes de retraite simultanément. De plus, toutes les municipalités auraient à intervenir simultanément ce qui pourrait provoquer une pression considérable sur le marché obligataire.

Nous proposons que la somme équivalente versée par les municipalités puisse être amortie sur plusieurs années, par exemple une période de cinq ans.

Recommandation 8 – UMQ

Que la contribution financière équivalente de l'employeur puisse être amortie sur plusieurs années.

Il faut aussi rappeler que pour les municipalités, le cadre de négociation avec les policiers et les pompiers impose le recours à l'arbitrage en cas de différends dans les négociations collectives. Sachant que les régimes de retraite de ces groupes représentent une large part des problèmes financiers des municipalités, nous devons nous assurer que les réductions d'avantages des régimes ne soient pas compensées par la hausse d'autres coûts de la

rémunération. L'UMQ souhaite s'assurer que la restructuration des régimes de retraite ne soit pas considérée lors des arbitrages de différends subséquents.

Recommandation 9 – UMQ

Que les mesures de restructuration des régimes de retraite soient explicitement exclues des critères de comparaison lors des arbitrages de différends des policiers et pompiers.

4.7 Meilleure gestion des risques (recommandations 5 à 12 et 15 – Rapport
D'Amours)

Plusieurs des recommandations du rapport visent à obtenir une meilleure gestion des risques soit limiter l'utilisation des surplus actuariels, effectuer des achats de rente pour diminuer le risque, établir certaines politiques de gestion des risques et réduire des valeurs payables en cas de départ avant la retraite, etc. De façon générale, l'UMQ est favorable avec l'ensemble de ces recommandations.

5. Effets pervers de l'incertitude

Il y a une autre raison qui nous incite à croire qu'une prise de position rapide du gouvernement est souhaitable. En effet, plusieurs municipalités nous ont fait part de leur inquiétude face à l'impact de la sortie du rapport et de leur incertitude vis-à-vis des mesures qui seront prises. On craint une recrudescence des départs hâtifs à la retraite au moment où les municipalités ont grandement besoin de leur main-d'œuvre expérimentée.

6. Conclusion

A la lumière de ce qui précède et de l'analyse réalisée par les experts membres du comité D'Amours, il apparaît que le temps est maintenant venu d'agir. Accepter le statu quo signifie que nous consentons à transférer les coûts des régimes de retraite trop généreux aux contribuables qui, en très grande majorité n'ont pas de tels régimes, ou aux générations à venir. Pour les municipalités, et pour la majorité des Québécois, cette option n'est pas acceptable.

Les propositions de l'UMQ rejoignent en grande partie celles du rapport D'Amours. Elles sont équilibrées et permettront aux municipalités de trouver les bonnes solutions qui respecteront les caractéristiques de leurs régimes et leur capacité de payer tout en permettant de donner des conditions avantageuses à leurs employés passés, actuels et futurs.

L'UMQ souhaite donc que le gouvernement du Québec agisse rapidement afin de donner aux municipalités des outils mieux adaptés qui permettront une restructuration efficiente des régimes pour en assurer la pérennité tout en protégeant les contribuables municipaux.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

**Yves Létourneau
Conseiller aux politiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 256
Courriel : yletourneau@umq.qc.ca**



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7
Téléphone : 514.282.7700 · Télécopieur : 514.282.8893
www.umq.qc.ca