

Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire

dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n^o 3, Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal

Présenté par Aon Hewitt

11 août 2014

À propos d'Aon Hewitt

Aon Hewitt est le leader mondial des services-conseils et des solutions d'impartition en capital humain. La société travaille en partenariat avec les organisations afin de relever les défis les plus complexes liés aux avantages sociaux, à la gestion des talents et aux enjeux financiers connexes.

Nous sommes une force indiscutable sur le marché des sociétés-conseils au Québec, grâce à nos 565 employés répartis dans nos bureaux de Montréal et Québec. Notre entreprise exerce un leadership reconnu au Québec sur les questions touchant la retraite depuis 1965 et nous sommes responsables de produire les évaluations actuarielles de plus de 200 régimes de retraite enregistrés au Québec. Soulignons que la Régie des rentes du Québec compte sous sa surveillance environ 800 régimes exigeant de telles évaluations.

Introduction

Le 12 juin dernier, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), M. Pierre Moreau, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi intitulé *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* (ci-après « projet de loi »). Les dispositions les plus déterminantes de ce projet de loi ont trait à la restructuration des régimes de retraite du secteur municipal. Il nous fournit aussi les premières indications de ce à quoi pourrait ressembler le cadre légal québécois concernant le financement des régimes de retraite des autres secteurs dans un proche avenir.

En tant qu'acteur de premier plan dans la prestation de conseils et solutions aux comités de retraite et aux promoteurs québécois de régimes de retraite, notre firme porte un grand intérêt dans le système de retraite. Nos actions passées montrent clairement notre engagement à prendre part à l'amélioration du système de retraite et nous n'hésitons pas à participer au débat public de façon à favoriser des décisions éclairées de la part des autorités gouvernementales. D'ailleurs, à de multiples occasions, nous avons soumis des commentaires aux gouvernements fédéral et provinciaux visant à améliorer la situation de la retraite pour les Québécois et les Canadiens.

Nos commentaires dans ce document se limiteront aux aspects techniques du projet de loi et aux problèmes d'application qu'il peut créer en certaines circonstances. Nous laissons aux parties prenantes dans le domaine des régimes de retraite du secteur municipal - employeurs, syndicats et associations de retraités - le soin de débattre du caractère approprié ou non des mesures qu'il propose. Par contre, nous devons déplorer que la liste des invités pour les consultations particulières et auditions publiques n'inclut pas l'*Institut canadien des actuaires*. Dans le cas d'un projet de loi qui propose des modifications aussi importantes aux règles de financement applicables aux régimes de retraite du secteur municipal, une telle omission est surprenante, voire décevante pour la profession actuarielle.

Le projet de loi est complexe et plusieurs de ses dispositions sont imprécises, laissant place à plusieurs interprétations. Dans ce contexte, la collaboration des acteurs gouvernementaux qui ont participé à sa rédaction aurait permis de pallier à ces imprécisions. Malheureusement, ces acteurs n'ont pas répondu aux questions sur le projet de loi et ont ainsi privé les spécialistes du milieu d'un éclairage qui aurait été des plus bénéfiques. Les enjeux sont importants et toute l'information requise doit être fournie afin que des décisions éclairées soient prises.

Enfin, le projet de loi propose une modification ponctuelle au cadre légal applicable aux régimes de retraite assujettis à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (Loi RCR) comprenant une courte fenêtre où des changements drastiques devront être faits pour plusieurs régimes. On aurait pu s'attendre à une refonte en profondeur des règles permanentes de financement et à l'ajout de plus de flexibilité pour les participants et les promoteurs (actuels et futurs) désireux d'exercer une meilleure gestion des risques afin d'assurer la pérennité de leur régime lorsque d'autres circonstances imprévisibles (ex. : crise financière) se produiront dans le futur. On peut facilement entrevoir que le cadre légal continuera de changer car le projet de loi y ajoute, sur plusieurs aspects, de la rigidité plutôt que de la souplesse.

Résumé

Voici un sommaire des principaux ajustements que nous suggérons au projet de loi afin d'en faciliter l'application :

- Il est excessif de soumettre tous les régimes dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % à un exercice de restructuration du service antérieur au 1^{er} janvier 2014. Un organisme municipal devrait être en mesure de se soustraire à cet exercice si la situation financière du régime de retraite en cause ne présente pas un problème.
- Dans un contexte où le projet de loi propose un nouveau départ pour l'ensemble des régimes du secteur municipal, il devrait établir clairement que le volet courant est régi comme s'il s'agissait d'un régime distinct sur des éléments fondamentaux comme son financement, sa politique de placement et l'affectation de l'excédent d'actif.
- Le **volet courant et le fonds de stabilisation** proposés par le projet de loi devrait bénéficier de la même souplesse que celle accordée pour ces éléments par les dispositions réglementaires adoptées à la fin de 2013 et qui sont le fruit d'un consensus patronal-syndical dans le secteur municipal.
- La règle énoncée à l'article 15 du projet de loi qui vise à prioriser l'affectation de l'excédent d'actif du volet antérieur au financement **d'indexations ponctuelles** par rapport à d'autres engagements mérite d'être mieux définie. Dans sa formulation actuelle, elle interdirait l'affectation de l'excédent d'actif à d'autres fins tant que le dernier participant ayant des droits avant le 1^{er} janvier 2014 ne serait pas décédé.
- Exiger qu'une partie de l'excédent d'actif soit affectée à la constitution d'un « **coussin de sécurité** » est tout à fait justifié. Lorsqu'un « coussin de sécurité » adéquat est constitué, l'excédent d'actif qui dépasse ce coussin devrait être disponible tant pour financer des engagements supplémentaires que pour acquitter des cotisations. Le projet de loi exige un coussin de sécurité moindre pour l'acquittement d'engagements supplémentaires que pour le congé de cotisation.
- Le projet de loi devrait être flexible dans le traitement des marges pour écarts défavorables dans les hypothèses actuarielles. Il devrait permettre aux parties de s'entendre sur leur maintien ou non. L'option de transférer la valeur de ces marges à la réserve selon des modalités différentes de celles prévues par les règles actuelles devrait être aussi offerte aux parties.
- Lorsque le rapport relatif à l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2013 a été transmis à la Régie des rentes en maintenant les **marges pour écarts défavorables**, il devrait être possible par la suite de l'amender ou de le remplacer afin de les éliminer si telle est la volonté des parties au régime. Comme l'amendement ou le remplacement d'un rapport est sujet à l'autorisation de la Régie des rentes, il y a lieu pour le gouvernement ou cet organisme de faire connaître rapidement sa position à cet égard.
- Le projet de loi pourrait innover davantage en obligeant la prise en compte des risques auxquels les régimes à prestations déterminées font face. Rappelons que l'un des constats du Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois portait justement sur la déficience de la gestion des risques dans ces régimes.
- Les cotisations de stabilisation et d'équilibre versées par les participants devraient être soustraites à l'application de la règle du 50 % énoncée à l'article 60 de la Loi RCR. Lorsqu'un participant demande le transfert de ses droits, une règle plus appropriée qui tient compte de la situation financière du régime devrait être appliquée à ces cotisations.
- Certaines municipalités ont établi un régime de retraite particulier pour leurs cadres. L'application du test du 18 % devrait habituellement entraîner des réductions de droits plus importantes pour les cadres même si leur régime prévoit des dispositions identiques à celles des régimes mis en place pour les autres catégories d'employés. Le projet de loi ne devrait pas produire un tel résultat.

La restructuration obligatoire pour tous les régimes de retraite déficitaires : est-ce vraiment nécessaire?

Nous devons réitérer la position que nous avons formulée dans notre Bulletin d'information publié le 13 juin dernier à la suite de la présentation du projet de loi : il nous apparaît excessif de soumettre tous les régimes dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % à un exercice de restructuration du service antérieur au 1^{er} janvier 2014.

Premièrement, dans le cas de certains régimes, les parties ont élaboré des solutions qui permettront de rétablir l'équilibre financier de leur régime et ainsi d'en assurer la pérennité. Les modalités relatives à ces solutions sont nécessairement différentes de celles du projet de loi, puisque la réduction des droits accumulés par les participants n'est pas une option offerte par la Loi RCR. Ces arrangements prévoient un partage des déficits actuariels, actuels et à venir, entre l'employeur et les participants actifs de même qu'un partage de la cotisation d'exercice. Par des moyens différents, les parties sont arrivées à des solutions équivalentes qui respectent l'objectif premier du projet de loi : assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées.

Pour ces régimes où les parties n'ont pas attendu que le gouvernement intervienne afin de mettre en place les mesures correctrices nécessaires, nous sommes d'avis que le projet de loi devrait être amendé afin d'accorder à la Régie des rentes le pouvoir de les dispenser de l'exercice de restructuration lorsque certaines conditions sont satisfaites. Il ne s'agit pas là d'une approche inédite. Un tel pouvoir a déjà été accordé à cet organisme par la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives* (2000, chapitre 41). Il lui permettait d'exempter un régime à l'application de la prestation additionnelle si celui-ci prévoyait une indexation équivalente de la rente différée. Respecter les arrangements qui satisfont à l'objectif premier du projet de loi nous apparaît un accommodement raisonnable.

Deuxièmement, plusieurs régimes du secteur municipal ont atteint un degré de capitalisation au 31 décembre 2013 qui rend un tel exercice peu justifiable. Voici ce que nous disions à cet égard dans notre Bulletin d'information du 13 juin dernier :

« Dans un autre ordre d'idées, soumettre tous les régimes dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % à un exercice de restructuration nous apparaît excessif. Prenons l'exemple d'un régime sans indexation dont le degré de capitalisation est de 95 % au 31 décembre 2013 et dont le passif est réparti également entre les participants actifs et les retraités. Cela exigera une réduction de droits des participants actifs de 1,25 %. Peut-on convenir qu'enclencher un processus aussi irritant pour si peu entraînera plus d'inconvénients que d'avantages? »

Soulignons aussi que le rendement des caisses de retraite est excellent depuis le début de l'année 2014. Si la tendance se maintient, plusieurs régimes déficitaires à la fin de 2013 ne le seront plus à la fin de l'année 2014. Pour ces régimes, le projet de loi obligerait alors des réductions de droits qui ne sont plus nécessaires pour rétablir l'équilibre financier du volet antérieur. Dans un tel contexte, enclencher un tel exercice nous apparaît encore plus difficile à justifier.

De façon générale, un organisme municipal devrait être en mesure de se soustraire à l'exercice de restructuration pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 si la situation financière du régime de retraite en cause n'est pas un problème pour celui-ci. Cette appréciation pourrait être laissée à sa discrétion ou être balisée. Une balise intéressante pourrait être basée sur l'effort financier requis pour financer les déficits. S'il est inférieur à un certain pourcentage de la masse salariale des participants visés (ex. : 5 %), l'organisme municipal aurait alors le droit de se soustraire à l'exercice.

À compter du 1^{er} janvier 2014, un régime de retraite du secteur municipal comptera-t-il deux volets à prestations déterminées, ou pas?

Le projet de loi propose un changement majeur à la structure des régimes de retraite du secteur municipal. À compter du 1^{er} janvier 2014, tout régime de retraite du secteur municipal sera assujéti à des règles qui, sur plusieurs aspects, différeront pour le service antérieur à cette date de celles applicables au service postérieur au 31 décembre 2013. Dans plusieurs règlements adoptés récemment (dont l'un vise les régimes du secteur municipal), le gouvernement a pris soin de clarifier certains concepts et utilise le mot « volet » pour désigner deux parties de régime assujéti à des règles différentes. Il aurait été avantageux de faire de même dans le présent projet de loi. Pour simplifier la lecture de ce document, nous assumerons que tous les régimes du secteur municipal comporteront dorénavant un volet pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 (volet antérieur) et un volet pour le service postérieur au 31 décembre 2013 (volet courant).

Dans un contexte où le projet de loi propose un nouveau départ pour l'ensemble des régimes du secteur municipal, nous sommes préoccupés par le fait qu'il soit muet sur certains éléments fondamentaux, ce qui entraîne imprécisions et ambiguïtés.

Par exemple, comme le projet de loi propose un partage de risque entre l'organisme municipal et les participants actifs pour le volet courant, il aurait été tout à fait indiqué qu'il permette clairement pour ce volet l'établissement d'une politique de placement adaptée à cette réalité. Faute de précision à cet égard, notre compréhension de la Loi RCR nous laisse croire que ce ne serait pas permis.

Aussi, il aurait été logique que le volet courant soit régi comme s'il s'agissait d'un nouveau régime en ce qui a trait à l'affectation d'éventuels excédents d'actif. Un tel traitement comporterait des avantages indéniables. Les parties pourraient convenir des règles applicables quant à l'utilisation d'excédent d'actif en cours de régime et celles-ci seraient réputées confirmées. Ce volet serait donc soustrait à l'application du principe d'équité de la Loi RCR, ce qui en simplifierait l'administration. On pourrait aussi définir une règle quant à la propriété de l'excédent d'actif à la terminaison du volet courant qui différerait de celle prévue dans le volet antérieur. Dans sa formulation actuelle, le projet de loi n'accorde pas cette flexibilité.

Pourtant, dans le *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire* (Règlement), on accorde aux parties la capacité de s'entendre sur ces éléments fondamentaux en prévoyant ce qui suit :

« Chaque volet du régime est régi, en ce qui a trait au financement, au placement de l'actif, à l'affectation d'éventuels excédents d'actif, à la scission et la fusion, ainsi qu'à l'acquittement des droits des participants et des bénéficiaires, par la Loi et le présent règlement comme s'il s'agissait de 2 régimes de retraite distincts. »

Le fonds de stabilisation : des règles différentes et moins flexibles par rapport à celles définies récemment

Le projet de loi prévoit que le fonds de stabilisation du **volet courant** est alimenté par des cotisations de stabilisation ainsi que par les gains actuariels. L'affectation des gains actuariels au fonds de stabilisation n'est pas prévue par le Règlement en vigueur depuis la fin de 2013 qui autorise aussi l'établissement d'un tel fonds. Si elle est maintenue, cette variation du mode d'alimentation du fonds par rapport aux règles actuelles (celles définies par le Règlement) aurait pour effet d'interdire des approches intéressantes et davantage conformes à l'esprit du projet de loi.

Les règles actuelles prévoient que le volet courant est constitué de deux comptes : le compte général et le fonds de stabilisation. Elles prévoient aussi que les gains actuariels demeurent dans le compte général, mais permettent toutefois aux parties de convenir de leur utilisation. Toute la flexibilité accordée par la Loi RCR est alors accessible quant à l'utilisation des gains actuariels. Le projet de loi limite cette liberté contractuelle en obligeant leur transfert systématique au fonds de stabilisation. De plus, en prévoyant un tel transfert, le projet de loi fixe une règle incohérente avec son économie générale. En effet, on ne peut, d'une part, exiger le partage des coûts et des risques entre l'organisme municipal et les participants actifs et, d'autre part, attribuer tous les gains actuariels à un fonds dont les sommes excédentaires ne peuvent servir qu'à indexer les rentes, selon notre compréhension de l'article 7 du projet de loi. Si une règle doit être fixée, la logique appelle au partage de ces gains. Toutefois, nous pensons que le projet de loi n'a pas à fixer une règle et que l'on doit tout simplement laisser aux parties le soin de s'entendre sur cette question.

Un autre exemple de cette réduction de flexibilité a trait à l'utilisation des sommes excédentaires du fonds de stabilisation. Le projet de loi semble confiner leur utilisation à l'indexation des rentes en paiement. Le Règlement permet clairement d'autres utilisations pour le fonds de stabilisation. Par exemple, la cotisation de stabilisation d'un régime salaires de carrière pourrait être établie de façon à disposer des sommes pour revaloriser les rentes accumulées par les participants actifs sur la base de salaires plus récents. Une telle approche va dans le sens des objectifs du projet de loi.

Un autre aspect préoccupant est l'absence de précision quant à la façon dont seront déterminés les déficits du volet **courant** après le 31 décembre 2013. Sur la base de la règle qui y est définie pour déterminer l'excédent d'actif, une interprétation raisonnable serait à l'effet que le déficit est égal à la différence entre le passif de ce volet et son actif, en tenant compte de l'actif du fonds de stabilisation. Si tel est le cas, l'actif du fonds de stabilisation est alors utilisé pour effacer le déficit, dans la mesure où il est suffisant. Contrairement au Règlement, les parties ne pourraient plus convenir d'utiliser le fonds pour acquitter la cotisation d'équilibre relative à un déficit. Cela irait à l'encontre d'ententes conclues récemment où les parties ont fait le choix d'acquitter cette cotisation plutôt que le déficit.

L'un des reproches fréquemment formulé à l'encontre des règles de financement actuelles est le caractère instable des cotisations qu'elles déterminent. Si nos déductions sont correctes, le projet de loi interdirait l'approche qui permet le plus de stabilité (utilisation du fonds de stabilisation pour acquitter la cotisation d'équilibre). De plus, il réduirait la flexibilité qu'accordent actuellement les dispositions réglementaires adoptées à la fin de 2013 par le gouvernement et qui sont le fruit d'un consensus patronal-syndical dans le secteur municipal.

Suspension et rétablissement de l'indexation pour le volet antérieur

Sur la base de l'économie générale du projet de loi, nous comprenons que la suspension de l'indexation des rentes des retraités élimine la valeur totale de cette indexation du passif relatif au volet antérieur. On utilise l'expression « suspension » parce que les excédents d'actif qui émergeront par la suite doivent obligatoirement, en application du dernier alinéa de l'article 15, servir à rétablir l'indexation des rentes. C'est le concept « suspension-rétablissement » proposé par le projet de loi en remplacement de l'indexation automatique.

Nous croyons que la règle qui vise à prioriser l'affectation de l'excédent d'actif au rétablissement de l'indexation par rapport à d'autres engagements mérite d'être mieux définie. En effet, la portée précise du dernier alinéa de l'article 15 est difficile à circonscrire. Il se lit comme suit :

« Toutefois, aucun engagement supplémentaire ne peut être pris avant que l'indexation des rentes n'ait été rétablie à l'égard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014. »

Faisons l'hypothèse que nous sommes au 31 décembre 2025. L'évaluation actuarielle à cette date indique que nous disposons d'un excédent d'actif suffisant pour accorder une indexation ponctuelle faisant en sorte que la rente des retraités à cette date est égale à celle à laquelle ils auraient eu droit si l'indexation automatique n'avait pas été suspendue. Est-ce que la condition prévue au dernier alinéa de l'article 15 est respectée? En d'autres mots, s'il reste un excédent d'actif après cette indexation ponctuelle, peut-il être utilisé pour financer d'autres engagements supplémentaires? Nous pensons que c'est l'approche qui devrait être privilégiée par le projet de loi. Par contre, si la réponse est non, alors nous faisons face à un problème de conception. D'une part, le projet de loi nous interdit d'accorder une indexation automatique, ce qui nous permettrait d'affirmer que l'indexation est totalement rétablie. D'autre part, l'indexation ponctuelle doit être basée sur ce qu'aurait accordé la formule du régime pour la période écoulée depuis la dernière évaluation actuarielle. Tant que le dernier participant ayant des droits avant le 1^{er} janvier 2014 ne sera pas décédé, l'interdiction serait applicable. Elle pourrait donc s'appliquer pendant plus de 70 ans. Cela ne nous apparaît pas être l'intention du législateur.

Affectation de l'excédent d'actif

Nous comprenons mal pourquoi le projet de loi propose des règles différentes quant à l'utilisation de l'excédent d'actif. D'une part, on permet que l'actif qui dépasse la somme du passif et de la provision pour écarts défavorables (donc l'actif qui n'est pas requis pour assurer un degré de capitalisation d'environ 108-109 %) puisse être utilisé pour financer le coût d'engagements supplémentaires. D'autre part, nous décodons que seul l'actif qui n'est pas requis pour assurer un degré de capitalisation de 125 % pourrait être affecté à l'acquittement de cotisations. Il est tout à fait justifié que le gouvernement exige qu'une partie de l'excédent d'actif soit affectée à la constitution d'un « coussin de sécurité ». Pour favoriser la santé financière et la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal, le projet de loi devrait plutôt statuer sur la hauteur de ce « coussin de sécurité » et sur la façon de le déterminer¹. Lorsqu'un « coussin de sécurité » adéquat est constitué, nous sommes d'avis que l'excédent d'actif qui dépasse ce coussin devrait être disponible tant pour financer des engagements supplémentaires que pour acquitter des cotisations. Cela est d'autant plus vrai en ce qui a trait au volet courant pour lequel le projet de loi prévoit un partage de coûts. L'employeur ne serait donc plus le seul bénéficiaire d'un congé de cotisation.

De plus, dans sa formulation actuelle, la règle énoncée à l'article 16 du projet de loi soulève de nombreuses questions quant à son application.

Premièrement, en prenant pour acquis que les régimes de retraite du secteur municipal comporteront dorénavant deux volets, on doit se demander de quelle façon les autorités fiscales traiteront de tels régimes. Si la présence de deux volets n'est pas prise en compte par ces autorités (il y a des indications à l'effet que cela pourrait être leur position), on comprendra que le libellé actuel interdira un congé de cotisation pour le volet courant même si son degré de capitalisation est de 135 % dans le cas où le degré de capitalisation de l'ensemble du régime est inférieur à 125 %. Compte tenu que plusieurs régimes auront un volet antérieur fortement déficitaire, c'est un résultat auquel nous serons souvent confrontés. L'article 16 devrait clairement établir que la règle du 125 % s'appliquent à chacun des volets, non pas à l'ensemble du régime.

Deuxièmement, les règles fiscales n'obligent pas l'affectation de l'excédent d'actif à l'acquittement de cotisations (appelé communément congé de cotisation). Elles définissent un seuil quant à l'excédent d'actif que l'on peut conserver dans un régime de retraite et au-delà duquel des actions doivent être posées. En application de la Loi RCR, un excédent d'actif peut être affecté à l'acquittement de cotisations, au paiement d'engagements supplémentaires ou être distribué aux participants ou bénéficiaires. Il est donc toujours possible de disposer d'un excédent d'actif qui dépasse les limites fiscales sans recourir à un congé de cotisation. Nous sommes donc d'avis que le libellé actuel de l'article 16 interdirait le congé de cotisation. Si telle était la volonté du législateur, cette interdiction aurait été énoncée de façon plus directe et sans faire référence à la règle fiscale. Nous arrivons à la conclusion que le législateur veut permettre un congé de cotisation avec l'excédent d'actif qui n'est pas requis pour assurer un degré de capitalisation de 125 %. Si tel est l'effet recherché, l'article 16 devrait être libellé en conséquence.

Enfin, dans le cas d'un régime qui prévoyait l'indexation automatique des **rentes pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014**, de quelle façon doit être établi l'excédent d'actif effectivement disponible à l'acquittement de cotisations? À certaines conditions, les règles fiscales permettent que le passif d'un régime soit établi en tenant compte d'une indexation des rentes qui n'est pas prévue par ses dispositions. L'effet conjugué de l'article 16 et de l'obligation prévue à l'article 13 de rétablir l'indexation pourrait être interprété comme interdisant l'utilisation d'un montant d'excédent d'actif qui correspond au coût du rétablissement de l'indexation automatique qui a été suspendue pour l'ensemble des participants et de bénéficiaires. Des ajustements sont requis au libellé de l'article 16 si cela est l'effet recherché.

1. *Cet aspect est abordé dans la section « Agencement des règles de financement du projet de loi avec les règles actuelles et leur évolution »*

Agencement des règles de financement du projet de loi avec les règles actuelles et leur évolution

Il y a plusieurs dispositions de la Loi RCR et du *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire* qui sont interpellées par le projet de loi et pour lesquelles des précisions auraient été grandement appréciées.

Volet antérieur et affectation des sommes transférées à la réserve

Pour le volet antérieur, le projet de loi établit une définition particulière d'excédent d'actif où l'on inclut la valeur actualisée des cotisations d'équilibre à verser par l'organisme municipal pour la part des déficits déterminés au 31 décembre 2013 qu'il doit financer. Pour les régimes ayant éliminé l'indexation automatique des rentes des retraités, cette inclusion augmente la probabilité d'accorder aux retraités une indexation ponctuelle. Dans le cas où l'élimination de l'indexation automatique des participants actifs réduit le passif d'un montant supérieur à la part de déficit qu'ils doivent assumer, le projet de loi prévoit aussi que la partie excédentaire est transférée à la **réserve**. C'est une disposition qui trouvera souvent application dans les régimes prévoyant une indexation automatique.

Les règles de financement actuelles applicables aux régimes de retraite du secteur municipal prévoient que la **réserve** doit servir, dans la mesure où elle est suffisante, à acquitter 50 % de la cotisation d'équilibre relative au déficit technique. Il aurait été intéressant que la documentation accompagnant le projet de loi indique si cette disposition réglementaire est maintenue, suspendue pendant l'existence du déficit de façon à développer plus rapidement un excédent d'actif permettant une indexation ponctuelle ou carrément éliminée.

Dans le cas où cette disposition serait maintenue, le cadre légal existant après l'adoption du projet de loi n° 3 créerait des problèmes d'équité entre l'employeur et les participants actifs. Ces réductions de droits excédentaires serviraient alors à réduire les cotisations d'équilibre de l'employeur, donc la part du déficit qu'il devrait assumer en application du projet de loi. Dans le cas où cette disposition serait suspendue ou éliminée, c'est l'équité intergénérationnelle qui serait interpellée. En effet, les réductions de droits excédentaires des participants actifs pourraient servir à financer les indexations ponctuelles des retraités actuels.

Volet antérieur et marges pour écarts défavorables

Pour les régimes qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 en application de la Loi RCR (non pas du projet de loi), une question qui sera débattue au sein de plusieurs comités de retraite sera de maintenir ou non les marges pour écarts défavorables dans les hypothèses actuarielles. Pour ceux qui auront décidé de transmettre à la Régie des rentes le rapport relatif à cette évaluation en maintenant les marges, sera-t-il possible par la suite de l'amender ou de le remplacer afin de les éliminer si telle est la volonté des parties au régime? Il faut comprendre que le maintien des marges entraînera des réductions de droits plus importantes pour les participants actifs. Toutefois, l'amendement ou le remplacement d'un rapport est sujet à l'autorisation de la Régie des rentes.

Dans le contexte très particulier de la restructuration des régimes, il serait indiqué que le gouvernement fasse connaître très rapidement (idéalement au début du mois de septembre) sa position quant à de tels amendements ou remplacements de rapports d'évaluation actuarielle. S'il est de son intention de les autoriser, le débat sur le maintien ou non des marges pourra se tenir après l'adoption du projet de loi. Cela permettrait une prise de décision plus éclairée, puisque tous les paramètres de celui-ci seront alors arrêtés.

Dans les faits, nous pensons que le projet de loi devrait être flexible dans le traitement des marges pour écarts défavorables dans les hypothèses actuarielles. Il devrait permettre aux parties de s'entendre sur leur maintien ou non. L'option de transférer la valeur de ces marges à la réserve selon des modalités différentes de celles prévues par les règles actuelles devrait être aussi offerte aux parties.

Pour bien comprendre cette option, prenons l'exemple d'un régime de retraite qui a été évalué avec un taux d'actualisation de 6,00 % au 31 décembre 2013. Sur la base des hypothèses de meilleures estimations, ce régime aurait pu être évalué avec un taux de 6,35 % qui correspond au taux de rendement attendu selon la politique de placement, après déduction des frais de gestion et d'administration. Pour son évaluation, le régime comporte donc une marge pour écarts défavorables de 0,35 %. Lorsqu'on utilise un taux d'actualisation de 6,00 %, le passif du régime s'élève à 100 M\$. Avec un taux d'actualisation de 6,35 %, ce passif est de 95 M\$. Assumons que l'actif du régime est de 90 M\$, ce qui correspond au solde du compte général puisque la réserve est à 0.

Ce régime dispose donc d'une provision pour écarts défavorables implicite de 5 M\$ (100 M\$ - 95 M\$). Comme le degré de capitalisation du régime est de 90 % (90 M\$/100 M\$), on peut affirmer qu'une réserve implicite de 4,5 M\$ ($90\% \times 5\text{ M\$} = 4,5\text{ M\$}$) a été constituée dans le compte général. Après le transfert de la réserve implicite à la réserve réelle et en utilisant des hypothèses de meilleures estimations, l'actif et le passif du compte général sont respectivement de 85,5 M\$ et 95 M\$. Le degré de capitalisation du compte général après ce transfert demeure le même ($85,5/95 = 90\%$), ce qui produira des réductions de droits identiques à celle du scénario où les marges pour écarts défavorables sont maintenues dans les hypothèses actuarielles. Plusieurs avantages peuvent être associés à cette option :

- Le volet antérieur dispose de sommes importantes dans sa réserve qui lui permettraient plus facilement de faire face à un choc financier majeur si un tel événement devait se produire à court terme. Pour obtenir le même effet avec une réserve implicite, il faut diminuer ou éliminer les marges, ce qui est plutôt mal perçu dans un contexte de turbulences financières.
- C'est une approche plus cohérente avec l'article 6 du projet de loi où l'on indique que la cotisation d'exercice du volet courant est établie sans marge, donc sur des hypothèses de meilleures estimations.

Pour qu'elle ait son plein effet pour certains régimes, la flexibilité décrite ci-dessus quant au traitement des marges pour écarts défavorables nécessiterait l'élimination des contraintes énoncées à l'article 3 du projet de loi à l'égard de certaines hypothèses actuarielles.

Volet courant : respect du principe du partage des coûts

Lorsqu'une modification a pour effet de réduire le degré de solvabilité du régime en deçà de 90 %, le Règlement prévoit le versement d'une cotisation d'équilibre spéciale qui correspond au moindre du coût de cette modification selon l'approche de solvabilité ou de la somme requise pour atteindre un degré de solvabilité de 90 %. Soulignons qu'un régime peut disposer d'un excédent d'actif selon l'approche de capitalisation permettant d'acquitter le coût d'une modification conformément aux règles proposées par le projet de loi et être en même temps visé par la règle du 90 %. Actuellement, cette cotisation d'équilibre spéciale doit être versée par l'employeur. Qu'advient-il de cette règle dans le contexte d'un projet de loi qui oblige, en ce qui a trait au volet courant, le partage à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs, du coût total de ce volet? Si elle est maintenue, des adaptations seront nécessaires si l'on veut respecter le principe du partage des coûts à parts égales.

De plus, lorsqu'un participant cesse sa participation active et demande le transfert de la valeur de ses droits, l'employeur est tenu de verser une somme additionnelle lorsque le degré de solvabilité du régime est inférieur à 100 %. Ici aussi, des adaptations seront nécessaires si l'on veut respecter le principe du partage des coûts à parts égales.

Aspects importants non traités par le projet de loi

À notre avis, il y a des éléments que le projet de loi ne traite pas et qu'il aurait dû aborder en ce qui a trait au financement du volet courant.

Le projet de loi prévoit de nouvelles mesures intéressantes pour le financement des régimes de retraite du secteur municipal. Pensons ici à la cotisation de stabilisation et au fonds de stabilisation qu'il propose d'établir pour le volet courant. Dans un contexte où l'on procède à une révision majeure des règles de financement applicables à ces régimes, nous pensons que le gouvernement pourrait innover davantage. Cette révision offre l'opportunité de mettre en place des règles de financement obligeant la prise en compte des risques auxquels ces régimes font face. Rappelons que l'un des constats du Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois portait justement sur la déficience de la gestion des risques dans les régimes à prestations déterminées.

Une façon d'obtenir une meilleure gestion de ces risques serait d'exiger une démonstration à l'effet qu'il y ait une probabilité égale ou supérieure à 85 % qu'un volet pleinement capitalisé au moment d'une évaluation actuarielle le soit toujours à la fin d'une période de projection (exemple, 10 ans). Cela obligerait l'établissement de liens entre la politique de placement de ce volet, son évolution démographique et ses prestations qui se font peu ou pas actuellement. Par exemple, le choix d'une politique de placement plus « agressive » entraînerait habituellement une cotisation de stabilisation plus importante. Indirectement, cette approche se trouve à encadrer les hypothèses actuarielles relatives à l'évaluation actuarielle, ce qui permettrait de simplifier l'article 3 du projet de loi. Pour les régimes de retraite de petite taille, une approche simplifiée pourrait être définie.

Les participants actifs devront dorénavant verser une cotisation de stabilisation égale à 10 % de leur quote-part de cotisation d'exercice. Ceux-ci devront aussi verser 50 % de la cotisation d'équilibre relative à tout déficit déterminé pour ce volet. Nous pensons que ces cotisations devraient être soustraites à l'application de la règle du 50 % énoncée à l'article 60 de la Loi RCR. Cette règle prévoit que les cotisations qu'un participant est tenu de verser ne peuvent acquitter plus de 50 % de la valeur des prestations prévues par le régime lorsqu'il cesse sa participation active. Les cotisations excédentaires s'ajoutent alors à la valeur de ses prestations. Le participant qui cesse sa participation active avant 55 ans et demande le transfert de ses droits aura bien souvent droit au transfert de la valeur totale des cotisations d'équilibre et de stabilisation qu'il aura versé pendant sa participation au régime. Cela entraînera des coûts additionnels qui devront être assumés par l'employeur et les autres participants actifs. Pour ces cotisations, nous pensons qu'il y a lieu de remplacer la règle du 50 % par une règle plus appropriée qui tient compte de la situation financière du régime.

Enfin, en raison du partage à parts égales des cotisations d'équilibre relatives à un déficit, les cotisations versées par les participants actifs et l'employeur et affectées à l'acquittement des cotisations d'équilibre devraient pouvoir être exprimées sous la forme d'un tarif horaire ou d'un taux de la rémunération. Actuellement, les cotisations d'équilibre ne peuvent être exprimées que sous la forme d'une somme fixe. Une telle approche ne peut être appliquée aux participants actifs. En permettant à l'employeur de verser sa part de la cotisation d'équilibre sur la même base que celle de l'employé, on s'assure du respect de la règle du partage à parts égales tout en simplifiant l'administration du régime.

Le plafond de 18 % quant à la somme de la cotisation d'exercice et de la cotisation de stabilisation

Le projet de loi propose de plafonner à 18 % la somme de la cotisation d'exercice et de la cotisation de stabilisation. Ce plafond serait de 20 % dans le cas de régimes visant les pompiers ou les policiers. Cette disposition du projet de loi soulève de nombreuses questions.

Il y a plusieurs indications à l'effet que ce plafond ne s'appliquerait que pour l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2013. Il serait grandement apprécié que le législateur fasse connaître ses intentions sur ce point.

Certaines municipalités ont établi un régime de retraite particulier pour leurs cadres. En raison de la progression « naturelle » d'un employé au sein d'un organisme municipal, l'âge moyen des participants actifs à de tels régimes est habituellement plus élevé que celui des autres régimes de la municipalité. Pour respecter le test du 18 % ou du 20 %, cela signifie des réductions de droits plus importantes pour les cadres même si leur régime prévoit des dispositions identiques à celles des régimes mis en place pour les autres groupes d'employés. Un tel résultat nous apparaît inapproprié et inéquitable. Des ajustements sont requis.

Autres commentaires

Nous présentons dans cette section nos commentaires ou questionnements sur des aspects moins fondamentaux du projet de loi mais qui méritent tout de même l'attention du législateur.

Article 1

L'expression « régime à cotisations et à prestations déterminées » porte à confusion. Une expression presque identique est utilisée dans la Loi RCR pour définir un type de régime qui ne comporte pas deux volets. D'ailleurs, le quatrième alinéa de l'article 3 identifie correctement les régimes à prestations déterminées qui comportent des dispositions à cotisation déterminée.

Article 3

Compte tenu des indications de l'article 6 à l'effet que la cotisation d'exercice doit être établie selon des hypothèses de meilleures estimations (sans marge), doit-on utiliser des hypothèses de meilleures estimations pour celles qui ne sont pas prescrites par l'article 3 afin d'évaluer les engagements au 31 décembre 2013?

L'utilisation de la table de mortalité 2014 pour le secteur public de l'ICA n'est pas appropriée pour certains régimes du secteur municipal. Nous pensons que le cadre normatif établi par l'Institut canadien des actuaires pour le choix d'une table de mortalité fournit des balises adéquates pour l'exercice en cause. De plus, les diverses tables de mortalité publiées récemment par l'ICA pouvant être utilisées pour le secteur municipal ne produiront pas d'écarts importants quant à la valeur des engagements du régime. Une telle intervention dans le choix de cette hypothèse actuarielle nous apparaît inappropriée et inutile.

Habituellement, le passif établi selon l'approche de capitalisation ne tient pas compte des rentes garanties par un assureur. Sans ajustements, pour les régimes qui ont de telles rentes, la part du déficit attribuée aux participants actifs s'en trouve surestimée.

Articles 3 et 52

Lorsqu'un fonds de stabilisation a été créé avant le 31 décembre 2013, l'actif et le passif à prendre en compte pour déterminer les déficits des deux groupes se limitent-ils à l'actif et au passif du volet antérieur? Par exemple, pour un régime où un fonds de stabilisation a été créé le 31 décembre 2012, nous comprenons que l'actif et le passif du volet courant (qui vise le service postérieur à cette date) ne seront pas considérés pour établir les déficits attribuables aux participants actifs et aux retraités.

Article 5

Dans le cas où un régime compte à la fois des participants assujettis au plafond du 18 % et d'autres qui le sont à celui du 20 %, de quelle façon applique-t-on ce test?

En raison du premier alinéa de l'article 15 prévoyant que tout engagement supplémentaire résultant d'une modification doit être payé en entier dès le jour qui suit la date de l'évaluation actuarielle établissant la valeur de cet engagement, doit-on comprendre que l'expression « déficit afférent » ne peut viser qu'un déficit actuariel technique?

En raison du plafonnement du coût d'un régime (18 % ou 20 %), certains régimes qui offrent actuellement des prestations égales aux prestations maximales permises par les règles fiscales seront modifiés afin de prévoir des prestations moindres. L'article 2 de la Loi RCR prévoit ce qui suit :

« La présente loi ne s'applique pas :

.....

2° à un régime de retraite établi pour des travailleurs qui adhèrent également à un régime régi par la présente loi, si leur employeur cotise pour leur compte aux deux régimes et s'ils ont droit, au titre de l'autre régime, à des prestations au moins égales aux prestations maximales qui peuvent être payées au titre d'un régime de pension agréé défini à l'article 1 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3); »

Cette disposition de la Loi RCR vient soustraire un régime surcomplémentaire de son champ d'application si un régime de retraite de base prévoit des prestations égales à celles permises par les règles fiscales. À moins d'ajustements, nous sommes d'avis que des régimes surcomplémentaires qui ne sont pas assujettis actuellement à la Loi RCR le deviendront, ce qui est non désirable.

Article 6

Le projet de loi prévoit une cotisation de stabilisation (ou marge pour écarts défavorables) fixe de 10 %. Il fait référence à la provision pour écarts défavorables (PED) de la Loi RCR qui est établie selon une méthodologie plus sophistiquée. L'approche utilisée pour établir l'une et l'autre devrait être cohérente.

De plus, le niveau de la PED devrait être synchronisé avec celui de la cotisation de stabilisation. Une cotisation de stabilisation de 10 % appelle une PED égale à 10 % du passif de capitalisation, ce qui n'est pas le cas selon les règles proposées.

Article 9

Dans le cas où la suspension de l'indexation réduit le passif du régime d'un montant supérieur à celui du déficit qui est attribué aux retraités en application de l'article 3, que fait-on de la partie excédentaire? La question n'est pas hypothétique; il y a des régimes où nous savons qu'un tel scénario peut se produire. Soulignons que dans le cas des participants actifs, l'article 13 prévoit que la partie excédentaire à 50 % du déficit qui leur est attribué en application de l'article 3 est transférée à la réserve. Il est à noter que le transfert des réductions de droits à la réserve est déjà prévu par les dispositions réglementaires qui en définissent le fonctionnement. Le fait que le projet de loi le précise pour les participants actifs sans le faire pour les retraités nous laisse dans le doute quant aux intentions du législateur.

Articles 11 et 38

Nous comprenons que les négociations sur le volet antérieur porteront sur la nature des réductions de droits, non pas sur le montant de celles-ci qui est clairement déterminé par l'article 3 du projet de loi. Par contre, l'arbitre peut rendre sa décision en tenant compte d'une multitude d'éléments auxquels l'article 11 ne fait pas référence. Entre autres, il peut tenir compte des congés de cotisation, des améliorations apportées au régime et des concessions antérieures consenties par les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération. Les critères énoncés à l'article 38 nous apparaissent incohérents avec le fait que l'arbitre ne statue que sur la nature des réductions. La décision de l'arbitre devrait se limiter à fixer les dispositions du régime de façon à ce que les paramètres du projet de loi soient respectés. Les critères pris en compte par l'arbitre devraient se limiter à l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite et les objectifs visés par le projet de loi. Le respect du partage des coûts pourrait être interpellé dans le cas où les parties ont convenu de déroger à la règle du partage à parts égales du déficit relatif au service antérieur au 1^{er} janvier 2014 mais ne s'entendent pas sur la valeur des concessions additionnelles consenties sur d'autres éléments de la rémunération globale.

De plus, l'article 38 du projet de loi prévoit que « *L'arbitre statue conformément aux règles de droit.* ». Cela semble exclure une décision de l'arbitre qui ne respecterait pas les paramètres du projet de loi. Toutefois, l'article 38 oblige l'arbitre à prendre en considération des éléments qui relèvent plutôt de l'équité.

Pour l'attribution de l'excédent d'actif à la terminaison d'un régime, l'article 243.14 de la Loi RCR permet à l'arbitre de rendre une décision qui va au-delà des règles de droit. Cet article nous apparaît beaucoup plus clair et a le mérite d'avoir fait ses preuves. Le projet de loi aurait dû s'en inspirer. Voici ce que cet article prévoit :

« Les arbitres statuent conformément aux règles de droit; ils font aussi appel à l'équité lorsque les circonstances le justifient.

Sont alors prises en considération, notamment, l'évolution du régime de retraite, les modifications qui ont pu y être apportées et les circonstances dans lesquelles celles-ci ont été faites, l'origine de l'excédent d'actif en cause, l'utilisation qu'on a pu faire de tout excédent d'actif déterminé dans le passé, ainsi que les informations transmises aux participants et aux bénéficiaires relativement à l'une ou l'autre de ces matières. »

Article 14

L'expression « définition des salaires » mériterait d'être circonscrite. À notre avis, dans sa formulation actuelle, cet article permet de modifier un régime pour indiquer que le salaire pris en compte pour le calcul de la rente ne soit plus 100 % du salaire admissible, mais 80 % de celui-ci. Dans un régime salaire meilleures années où le taux d'accumulation de la rente est de 2 %, une telle modification à la définition de salaires est équivalente à une réduction du taux d'accumulation à 1,6 %. Cela est pourtant explicitement interdit par le même article.

Article 15

Le deuxième alinéa de l'article 15 prévoit ce qui suit :

« L'excédent d'actif représente, à l'égard du service postérieur au 31 décembre 2013, la différence entre l'actif du régime et la somme de son passif et du montant correspondant à la valeur que doit atteindre le fonds de stabilisation ou, à l'égard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014, la différence entre l'actif du régime et la somme de son passif et de la provision pour écarts défavorables. La valeur actualisée des cotisations d'équilibre relatives aux déficits prévus au deuxième alinéa de l'article 9 ou au deuxième alinéa de l'article 10 doit être incluse dans la valeur de l'actif. »

L'expression « l'actif du régime » vise l'actif **de tout le régime** alors qu'on ne devrait viser que l'actif attribuable au service antérieur ou postérieur, selon le cas.

L'interdiction de prendre des engagements supplémentaires énoncée au troisième alinéa devrait être précisée. L'employeur qui est prêt à payer 100 % du coût d'un engagement supplémentaire visant le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 en versant des sommes additionnelles au régime (donc, sans utiliser l'excédent d'actif) ne devrait pas être empêché de le faire parce que l'indexation des rentes n'a pas été rétablie. On comprend toutefois que l'excédent d'actif du volet antérieur doit obligatoirement être utilisé à cette fin.

Article 19

Dans le cas où les participants actifs sont représentés par plus d'un syndicat, l'article 19 du projet de loi prévoit que les négociations relatives à la restructuration du régime soient tenues séparément ou conjointement, selon les règles habituellement appliquées.

La présence de plusieurs groupes dans un régime pose le problème de l'allocation du déficit attribué aux participants actifs entre ces groupes. Plusieurs régimes du secteur municipal maintiennent des comptabilités distinctes permettant d'identifier l'actif de chacun des groupes. Pour ces régimes, l'exercice de restructuration devrait tenir compte de ces comptabilités. Pour les autres régimes, si le législateur veut s'assurer d'un certain équilibre entre les divers groupes, des précisions devront être apportées au projet de loi. À défaut, le rapport de force plus important des uns pourrait entraîner des réductions de droits plus importantes pour les autres.

Article 54

Pour le service antérieur, la valeur des cotisations d'équilibre relatives aux déficits particuliers de certains régimes de retraite des villes de Québec et Montréal devrait être ajoutée à l'actif si l'on veut accorder à ces régimes un traitement équivalent aux autres en ce qui a trait au versement d'une indexation ponctuelle. C'est la règle prévue à l'article 15 du projet de loi pour les déficits qui seront déterminés au 31 décembre 2013.

Le législateur serait aussi avisé de s'inspirer de cette même règle pour préciser de quelle façon ces déficits particuliers « ne sont pas considérés dans le calcul des déficits d'un régime aux fins de l'application de la présente loi ».