

Mémoire de la Fédération des travailleurs  
et travailleuses du Québec (FTQ)

CAT – 006M  
C.P. – P.L. 3  
Santé financière et  
pérennité des  
régimes de retraite



Présenté  
au ministère des Affaires municipales  
et de l'Occupation du territoire

Concernant le **projet de loi n° 3,**  
**Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de**  
**retraite à prestations déterminées du secteur municipal**

20 août 2014

**Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)**

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

[www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 3<sup>e</sup> trimestre 2014

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 978-2-89639-255-1

## INTRODUCTION

La FTQ, plus importante centrale syndicale au Québec, représente plus de 600 000 travailleurs et travailleuses dans tous les secteurs de l'économie québécoise. Parmi ses syndicats affiliés, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), le Syndicat des pompiers et pompières du Québec (SPQ), le Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau (SEPB) et le Syndicat des Métallos sont présents dans le secteur municipal. Au total, ce sont près de 35 000 personnes représentées par ces syndicats qui seront affectées par le projet de loi n° 3 (*Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*).

Pour la FTQ, ce projet de loi constitue une attaque des plus vicieuses envers l'ensemble des travailleurs et des travailleuses du secteur municipal. Le gouvernement a porté beaucoup plus d'attention aux doléances des maires qu'aux revendications des travailleurs et des travailleuses. Le titre orwellien donné au projet de loi en fait foi. Son objectif principal n'est pas de favoriser la santé financière et la pérennité des régimes à prestations déterminées (PD), mais bien de limiter les coûts pour l'employeur en reniant les promesses faites aux personnes salariées. Invoquer la pérennité des régimes de retraite alors que ce ne sont pas tous les régimes de retraite qui sont en danger constitue de la pure hypocrisie. Est-ce que ce projet de loi vise véritablement à pérenniser les régimes ou bien s'agit-il d'une façon de diminuer les dépenses des municipalités sur le dos des travailleurs, des travailleuses et des personnes retraitées? Serait-ce là une des réponses du gouvernement québécois aux demandes des municipalités d'avoir accès à de nouvelles sources de financement dans le cadre d'un nouveau « pacte fiscal »?

Et pourtant, les syndicats affiliés de la FTQ sont en mode solution et regardent vers l'avenir. À plusieurs reprises, ils ont démontré leur capacité d'innover et ont proposé des moyens pour stabiliser les cotisations à long terme et assurer la pérennité des régimes de retraite. Revoir le mode de financement de ces derniers, constituer des marges et éliminer les congés de cotisation sont des solutions pour assurer leur viabilité. Nous avons démontré clairement dans plusieurs dossiers qu'il est possible d'assurer la pérennité d'un régime de retraite sans pour autant modifier les conditions négociées pour le service passé, mais en travaillant sur des modifications touchant le service futur. Faisons confiance aux parties, car après tout elles ont à cœur la santé financière de leur régime de retraite. Pour ce faire, nous avons toutefois besoin d'une bonne marge de manœuvre.

En raison de son caractère attentatoire aux droits fondamentaux des travailleurs, des travailleuses et des personnes retraitées, la FTQ croit qu'il faut absolument apporter des modifications substantielles au projet de loi. Autrement, nous ne pouvons que recommander son retrait immédiat.

Premièrement, ce projet de loi impose une solution unique, peu importe le niveau de capitalisation des régimes de retraite. Une « taille unique » imposée même aux régimes qui ont été plus prévoyants et qui ont apporté des correctifs au fil des ans, afin d'assurer et de maintenir un niveau de capitalisation suffisant, ce qui les pénalise inutilement. Chaque régime de retraite est différent. Dans plusieurs municipalités ou organismes visés par le projet de loi, les régimes de retraite sont en bonne santé financière. Il n'est donc pas nécessaire de les restructurer. Deuxièmement, les paramètres du projet de loi sont tellement restrictifs et spécifiques quant aux modalités qu'il est difficile de qualifier ce processus de libre négociation. Troisièmement, nous sommes fermement d'avis que le projet de loi est inconstitutionnel. Plusieurs de ses mesures permettent d'annuler unilatéralement des conditions de travail, ce qui constitue manifestement des violations du droit d'association garanti par les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés. Quatrièmement, ce projet de loi s'attaque de plein fouet aux personnes retraitées alors qu'elles sont une population vulnérable. Finalement, il s'agit d'une tentative de réduire les régimes de retraite des travailleurs et des travailleuses à leur plus simple expression, ce à quoi nous nous opposons avec vigueur. La limite des coûts à 18 % de la masse salariale vise expressément à éliminer l'ensemble des prestations dites « accessoires ». En guise de conclusion, nous proposons une feuille de route simple et efficace qui permettrait au gouvernement de mettre de l'avant des réformes audacieuses sans charcuter les régimes de retraite des personnes salariées du secteur municipal.

## **Le rôle des régimes complémentaires de retraite**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de bien comprendre le rôle des régimes complémentaires de retraite dans le système de retraite québécois. Lors de la création des différents régimes publics de retraite, les gouvernements tenaient pour acquis que les employeurs allaient créer des régimes de retraite en milieu de travail. Près de 50 ans après la mise sur pied du Régime de rentes du Québec (RRQ), un seul constat s'impose : les employeurs n'ont pas fait le travail. Près de deux personnes salariées sur trois n'ont toujours pas accès à un régime complémentaire de retraite. Dans le secteur privé, on assiste à une lente disparition des régimes à prestations déterminées au profit des régimes à cotisation déterminée. Ceux et celles qui bénéficient des régimes de retraite à prestations déterminées sont le plus souvent des personnes syndiquées. Et ce

n'est pas un hasard. C'est grâce à notre rapport de force que ces régimes ont vu le jour. Les travailleurs et travailleuses, futurs retraités, peuvent bénéficier ainsi d'un revenu de retraite décent qui les maintient hors du seuil de la pauvreté.

Malgré leur appellation, les régimes complémentaires constituent une partie essentielle du revenu de retraite des travailleurs et des travailleuses. Et le projet de loi n° 3 fragilise l'un des piliers les plus importants de notre système de retraite sans toutefois chercher à renforcer les autres composantes. La démarche du gouvernement ne s'inscrit visiblement pas dans une perspective de pérennisation de notre système de retraite. Ce n'est pas en nivelant par le bas et en introduisant une telle réforme que l'on va améliorer la retraite des citoyens et des citoyennes. La FTQ s'inquiète non seulement des conséquences qu'aura ce projet de loi sur les travailleurs et les travailleuses du secteur municipal, mais aussi de l'effet d'entraînement qu'il pourrait provoquer dans les autres secteurs. Le vent d'austérité laisse également présager un important travail de sappe dans les secteurs public, parapublic, universitaire et même privé.

Pour la FTQ, les régimes publics doivent jouer un plus grand rôle afin que l'ensemble de la population puisse bénéficier d'une retraite décente. C'est pourquoi, de concert avec une multitude de groupes de la société civile, nous réclamons la bonification du Régime de rentes du Québec (RRQ). Il s'agit d'une mesure simple et efficace qui tient compte des nouvelles réalités du marché du travail. Indépendamment de l'emploi occupé, tous les travailleurs et les travailleuses pourront prendre leur retraite à l'abri des soucis. Il est particulièrement étonnant de voir des gouvernements s'opposer depuis des années à une bonification des régimes publics pour l'ensemble des travailleurs et travailleuses, puis affirmer vouloir prendre en compte les intérêts de ceux et celles qui n'ont pas de régime complémentaire pour justifier leur volonté de couper dans les régimes du secteur municipal.

Puisque l'on invoque l'équité intergénérationnelle pour justifier ce projet de loi, une mise au point s'impose. La véritable façon de favoriser l'équité entre les générations, c'est de permettre à tous et toutes de bénéficier d'une retraite décente. En réduisant les promesses faites aux participants, on met à mal leur confiance envers les régimes à prestations déterminées ainsi que le système contractuel de libre négociation. En effet, que vaut la signature en bas d'un contrat collectif de travail si le gouvernement répond par la suite aux demandes d'employeurs pour changer, voire annuler les éléments sur lesquels les parties ont librement consenti? Sans la certitude que ces régimes doivent respecter leurs promesses, on fragilise le système de retraite québécois. De plus, mis à part les avantages énoncés plus haut, la bonification du RRQ profiterait principalement aux jeunes, puisqu'elle serait entièrement capitalisée. Une interdiction des disparités de

traitement en matière de retraite contribuerait également à une équité intergénérationnelle.

## **Des mesures uniformes pour des réalités différentes**

À maintes reprises, nous avons mis en garde le gouvernement : l'imposition d'une solution unique n'est ni réaliste ni souhaitable. Chaque régime de retraite s'inscrit dans un contexte qui lui est propre. Par exemple, certaines villes ont bénéficié d'importants congés de cotisation, ce qui fait en sorte que les déficits sont plus importants. Ou encore, dans certains régimes, les rentes sont indexées alors que ce n'est pas le cas pour d'autres. Mis à part pour des raisons idéologiques, nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement décide d'ignorer cette réalité et d'aller de l'avant avec une solution unique au profit d'une seule partie.

Le fait que les régimes hybrides soient considérés comme étant des régimes à prestations déterminées démontre l'entêtement du gouvernement à répondre à la volonté exclusive des employeurs municipaux. Dans ces régimes, où il y a une composante à prestations déterminées et une composante à cotisation déterminée, les risques sont déjà partagés entre l'employeur et les personnes salariées. Les déficits liés à la composante à prestations déterminées sont ainsi beaucoup moins importants, parce que les travailleurs et les travailleuses assument l'entièreté des risques pour la composante à cotisation déterminée. Une restructuration aurait pour effet de déséquilibrer ce partage, ce qui serait injuste et inéquitable.

L'imposition du partage 50-50 pour le coût du service courant (et la cotisation de stabilisation) nous laisse également perplexes. Dans certaines municipalités, les coûts sont partagés de manière très similaire, par exemple 45 % pour les personnes salariées et 55 % pour l'employeur. Sans inscrire le régime de retraite dans une perspective de rémunération globale, l'imposition d'un partage égal des coûts n'a pas de raison d'être. Dans certains cas, les travailleurs et les travailleuses ont fait des concessions salariales en échange d'un partage des coûts où la part de l'employeur est plus grande.

S'il y a bel et bien un problème qui afflige l'ensemble des régimes à prestations déterminées, ce n'est sûrement pas la question du partage des coûts. L'enjeu principal est de s'assurer de la stabilité des coûts dans un horizon à long terme. La crise de 2008 a mis en lumière certaines faiblesses structurelles des régimes PD et les a dévoilées au grand jour. Ainsi, le gouvernement doit s'assurer que des marges suffisantes seront constituées pour que des sommes supplémentaires soient disponibles en cas de crise économique ou de situation d'important déficit.

La restructuration n'est pas nécessaire pour tous les régimes. Seuls les régimes en grande difficulté devraient en faire l'objet. Par exemple, le niveau de capitalisation d'un régime de retraite du secteur du transport en commun atteint 115 %. A-t-on vraiment besoin de le restructurer? Plusieurs régimes sont entièrement capitalisés ou près de l'être. Selon les données obtenues par La Presse+<sup>1</sup>, 70 régimes de retraite sur 154<sup>2</sup> ont un niveau de capitalisation de plus de 85 %, 66 régimes sur 154 entre 75 % et 85 %, et 19 régimes sous la barre des 75 % (au 31 décembre 2013).

Lorsque le niveau de capitalisation se situe en deçà de 85 %, l'objectif devrait être de le rétablir à 85 % et non de rembourser l'ensemble des déficits d'un seul coup, comme le prévoyait le projet de loi n° 79 déposé par le gouvernement précédent. Ainsi, la restructuration des régimes de retraite ne devrait s'appliquer qu'à une minorité de régimes de retraite et non à tous les régimes PD. Plusieurs régimes de retraite ne sont pas dans une situation dramatique et n'ont pas à être restructurés pour que leur pérennité soit assurée. De plus, les rendements récents indiquent que la situation pourrait se résorber d'elle-même d'ici la fin de 2014.

Nous déplorons l'insuffisance de données dans le débat actuel. Nous avons tenté de les obtenir, mais la Régie des rentes du Québec indique que ces données ne sont pas publiques.

## **Une négation complète de la liberté de négociation**

Comme toute bonne discussion commence par la définition de concepts, il importe de rappeler ce qu'est la négociation collective. Dans son célèbre traité sur la question, le professeur Gérard Hébert définit la négociation collective comme « le processus de libre discussion entre deux agents économiques, en vue d'une entente collective relative aux conditions de travail »<sup>3</sup>. Afin de déterminer si le projet de loi favorise un véritable processus de négociation collective, il faut faire l'examen des principaux éléments contraignants :

- 
1. Pour plus d'information, voir KROL, Ariane. « Cacophonie municipale », *La Presse+*, 21 juin 2014.
  2. L'article de *La Presse+* ne présente pas des données complètes puisqu'il existe 170 régimes municipaux. L'explication la plus plausible est que certains régimes n'ont pas encore soumis leur évaluation actuarielle à la Régie des rentes du Québec. La date limite est fixée au 30 septembre 2014.
  3. HÉBERT, Gérard. *Traité de négociation collective*, Boucherville, 1992, Gaëtan Morin Éditeur, p. 10.

- Partage 50-50 obligatoire pour le service courant (incluant la cotisation de stabilisation);
- Partage 50-50 obligatoire des déficits pour le service passé;
- Coût maximal du régime ne devant pas excéder 18 % de la masse salariale (20 % pour les policiers et les pompiers);
- Abolition de l'indexation automatique pour les participants et les participantes (s'il y a lieu);
- Impossibilité de faire la grève en cas d'échec des négociations.

Le projet de loi est si contraignant que les résultats sont connus d'avance. Il est donc très difficile d'affirmer qu'il s'agit de négociation collective. Le projet de loi favorise plutôt la non-négociation. Ou ce qu'on pourrait appeler « l'imposition collective ».

La FTQ croit qu'il ne faut pas imposer le partage des déficits du service passé. Une remise en question de certaines conditions négociées pourrait cependant être permise dans certaines circonstances exceptionnelles où le régime est en grande difficulté. Cependant, cela devrait être le résultat d'une entente entre les parties et ne jamais être imposé par l'employeur ou un tiers parti, comme un arbitre. De plus, limiter le coût du régime de retraite à 18 % de la masse salariale nous apparaît comme une mesure purement idéologique. Soulignons que ce maximum comprend la cotisation de stabilisation qui correspond à 10 % du coût du service courant. Cela signifie que ce coût du service courant ne pourra excéder 16,2 % de la masse salariale. Un groupe qui désire constituer une réserve plus rapidement en augmentant sa cotisation de stabilisation ne pourra donc le faire sans diminuer les droits accumulés chaque année. Si les parties le souhaitent, elles devraient être en mesure d'instaurer un régime de retraite plus généreux. Et le rôle du gouvernement doit se limiter à s'assurer que le cadre de financement est adéquat, plutôt que de se substituer après coup à l'une des parties négociant. La mise sur pied d'un fonds de stabilisation avec d'importantes marges permettrait d'atteindre cet objectif. Le plafond de 18 % sous-entend que les retraites des travailleurs et des travailleuses du secteur municipal sont trop généreuses, un point avec lequel nous sommes en désaccord.

La négociation collective, nous le rappelons, constitue une libre discussion entre deux agents économiques. Lorsque ces discussions s'éternisent et que la conciliation ne mène à aucune entente, il est généralement admis que, dans le secteur municipal, la partie syndicale peut déclencher une grève, tout en tenant compte des dispositions au Code du travail sur les services essentiels. Or, ce projet de loi ne permet pas le déclenchement d'une grève. Le rapport de force devient donc fort inégalitaire et

l'employeur a tout le loisir d'imposer les modifications au régime de retraite selon les paramètres déterminés par le projet de loi.

Aussi, l'arbitre doit prendre en considération « la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs de la présente loi, les congés de cotisation, ainsi que les améliorations apportées au régime » avant de prendre une décision. Mais la capacité de payer des contribuables est un concept très flou. Est-ce que l'arbitre pourrait imposer un coût maximal inférieur à 18 % de la masse salariale s'il juge que les contribuables n'ont plus la capacité de payer? Ce critère nous semble beaucoup trop vague et sujet à interprétation pour être valide.

Il est aussi indiqué que l'arbitre doit tenir compte des congés de cotisation et des concessions antérieures qu'ont consenties les participants et les participantes. Cette intention est louable, mais le cadre législatif est tellement rigide que ces considérations risquent de n'être que de la poudre aux yeux. Et pourtant, les congés de cotisation sont en grande partie à la racine du problème qui afflige les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, puisqu'ils ont privé les régimes des réserves qui leur auraient permis de passer plus facilement au travers d'une crise comme celle de 2008.

Pour comble d'insulte, les parties devront se partager, à parts égales, les frais pour la conciliation et l'arbitrage. Les travailleurs et les travailleuses devront donc payer pour que l'on réduise leurs prestations de retraite! Soulignons également que le partage des coûts pour la conciliation crée un précédent inquiétant, puisque ce service est habituellement offert gratuitement. Le projet de loi n° 79 avait au moins l'avantage de limiter les coûts pour les parties. En effet, chacune des parties n'avait qu'à assumer les frais et les honoraires de son assesseur durant la période de conciliation.

Autre illustration du biais favorable aux employeurs, le partage 50-50 des coûts ne sera même pas accompagné d'une réforme de la gouvernance. Lorsque les coûts sont partagés, ne devrait-il pas y avoir une certaine forme de parité au sein du comité de retraite? Afin de justifier la domination des employeurs aux comités de retraite, on invoque souvent le fait qu'ils sont les seuls à prendre des risques en cas de déficit. Or, en permettant l'annulation de l'indexation des personnes retraitées et en imposant le partage des déficits passés, on ne peut plus en dire autant. Si, par malheur, le gouvernement allait de l'avant, il devrait au moins modifier la structure de gouvernance pour s'assurer que les participants et les participantes au régime soient majoritaires aux comités de retraite.

En mettant de l'avant un tel projet de loi, le législateur croit que l'on peut facilement isoler les régimes de retraite des autres aspects de la convention collective. En légiférant ainsi, le gouvernement vient déséquilibrer le processus normal de négociation collective. Que fera-t-on avec les groupes où le partage des coûts n'est pas égal entre les personnes salariées et l'employeur et qui viennent de signer leur convention collective? L'augmentation graduelle du coût du service courant (coût normal) n'est prévue que pour les régimes où la cotisation salariale est de moins de 35 %. Ces régimes devront atteindre un partage 50-50 en 2020.

Pour les autres groupes, le nouveau partage devra être instauré après les négociations prévues dans le projet de loi. Ainsi, des groupes qui ont consenti d'importants efforts pour que l'employeur paie une plus grande part du service courant devront encore faire des sacrifices en voyant leurs cotisations au régime de retraite augmenter de manière considérable. D'autres groupes sont en voie d'atteindre un partage de coûts à peu près égal, et ce, autant pour le service courant que pour les déficits futurs. Pensons aux cols bleus de la ville de Montréal et, plus récemment, aux juristes de la ville de Montréal. Appliquer une solution uniforme pour tous les groupes n'est pas souhaitable. Cette approche est idéologique et électoraliste.

C'est pourquoi il serait préférable de laisser le soin aux parties de régler le problème dans le cadre normal d'un renouvellement de convention collective. Soulignons ici un fait plutôt élémentaire : une convention collective a une durée d'environ trois ans. À cet effet, le gouvernement devrait s'inspirer du processus ayant mené à l'interdiction des disparités de traitement pour les salaires. Au lieu d'imposer un échancier unique, le législateur a cru bon de lier l'élimination de ces disparités au renouvellement des conventions collectives. De la même manière, au lieu d'un échancier d'un an, le gouvernement devrait autoriser un échancier souple qui s'adapte à chacun des milieux de travail. En plus de favoriser la libre négociation, ce processus permettrait de tenir compte de la réalité vécue par chacune des municipalités québécoises.

## **Un projet de loi anticonstitutionnel**

La contestation de la constitutionnalité du projet de loi n'est pas ici une simple possibilité, elle est une certitude. Plusieurs groupes l'ont clairement annoncée. Pourtant, tous conviendront qu'un tribunal ne pourra replacer que difficilement les parties en état advenant que les contestataires aient gain de cause. Il devient dès lors capital que le gouvernement s'assure préalablement à son adoption que son projet de loi rencontre pleinement les limites imposées par les chartes et les conventions internationales.

En tout premier lieu, ce projet de loi porte atteinte de manière substantielle à la liberté d'association garantie par l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Partie 1 de la Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, Ch. 11, R.-U., annexe B, dans L.R.C. 1985, App. 11, no.44) et par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q. c. C-12).

La jurisprudence récente de la Cour suprême et de la Cour d'appel du Québec est grandement évolutive en cette matière. Par contre, il existe un consensus pour reconnaître que cette protection implique qu'une association puisse présenter des observations à l'employeur et les voir prises en compte de bonne foi dans le cadre de la négociation collective.

À partir du moment où une loi rend le droit à la négociation à peu près inexistant eu égard à une partie importante, pour ne pas dire capitale, des conditions de travail, elle rend le processus associatif inutile et, ce faisant, viole la liberté d'association puisqu'elle a pour effet d'entraver substantiellement l'activité de négociation collective. Le projet de loi n° 3 empêche la tenue d'une véritable discussion entre l'employeur et les représentants des travailleurs et des travailleuses. Par exemple, le partage du service courant (avec la cotisation de stabilisation) doit être de 50-50. L'imposition d'un plafond de cotisation à 18 % de la masse salariale empêche les travailleurs et travailleuses de négocier l'ajout de certaines prestations dites « accessoires ». Aussi, le projet de loi abolit la possibilité d'une indexation automatique des rentes. Ces entraves ne sont aucunement justifiables au sens des Chartes.

L'objectif réel et urgent allégué par le législateur du projet de loi est irrationnel. L'article 1 du projet de loi prévoit qu'il a pour objet la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées établis par un organisme municipal, en vue d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité. Mais pourquoi alors ne vise-t-on pas seulement les régimes qui sont en difficulté financière?

À partir du moment où l'objectif du législateur est mal défini, les moyens choisis pour atteindre cet objectif ne pourront satisfaire aux critères de la proportionnalité. Ainsi, il est impossible d'établir un lien raisonnable avec l'objectif réel et urgent du gouvernement si ce dernier n'identifie pas clairement la finalité de son propre projet de loi.

Encore une fois, nous pensons que l'intention réelle du législateur n'est pas de favoriser la santé financière et la pérennité des régimes à prestations déterminées (PD), mais bien de limiter les coûts pour l'employeur en reniant les promesses faites aux personnes

salariées. Le gouvernement n'adopte pas son projet de loi pour juguler une crise économique, il l'adopte pour s'ingérer dans les relations de travail du secteur municipal.

Pour que les moyens choisis par le législateur soient justes et n'entravent pas la liberté d'association, il eut fallu que le projet de loi s'adresse seulement et uniquement aux régimes qui nécessitent une restructuration en fonction de l'objectif énoncé à l'article 1 du projet de loi. Autrement dit, les restrictions imposées par le projet de loi touchent au-delà de ce qui est nécessaire. Ce faisant, les effets sont disproportionnés par rapport à l'objectif urgent et réel énoncé à l'article 1 du projet de loi.

Le projet de loi permet de réduire ce qui avait été négocié de bonne foi entre les parties. Le partage obligatoire des déficits passés entraînera une diminution des promesses. De plus, l'employeur pourra éliminer unilatéralement l'indexation des rentes des personnes retraitées. Or, toute modification aux régimes de retraite ne devrait s'appliquer que pour le futur (mur de Chine). En aucun cas, nous ne devrions réduire les droits acquis.

Il y a lieu de se questionner ici sur la valeur contractuelle dans notre société et le fait que certaines personnes s'attendent à une sécurité juridique, qui plus est, en matière de régime de retraite.

La Cour suprême, dans l'affaire *Dayco* (1993, 2 R.C.S 230) rappelle que normalement un participant s'attend à ce que les droits prévus au régime deviennent acquis et qu'ils le deviennent au moment du départ à la retraite. Quiconque ne peut les modifier à la baisse par la suite. Il en va de la conception même d'un régime de retraite qui oblige un salarié à contribuer à la caisse de retraite qui, en retour, garantit une rente au régime. En somme, la réduction des droits acquis (les rentes des retraités actuels et les prestations reliées au service passé des participants actifs) ne peut être qu'une solution négociée, elle ne peut jamais être imposée.

En outre, en s'appuyant sur l'arrêt *Dayco*, la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec (c. Hydro-Québec, EYB 2005-86493)*, mentionne clairement que les droits acquis des retraités ne pourront faire l'objet de modifications subséquentes ayant pour effet de réduire les avantages. La Cour d'appel indique que le consentement des retraités n'était pas nécessaire pour modifier le régime, **pourvu** que les droits acquis ne soient pas modifiés à la baisse.

En ce qui concerne la rétroactivité, la formulation actuelle du projet de loi fait en sorte que toute solution se dégageant de ce processus aura pris effet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Or, cette solution sera vraisemblablement appliquée qu'en 2016, puisque la

nature exacte des modifications sera connue au terme d'un processus de négociation et d'arbitrage de plusieurs mois. Pendant ce temps, les parties seront dans l'incertitude. Comment les administrateurs des régimes vont-ils se gouverner durant cette période intérimaire?

Le gouvernement s'expose à des arguments similaires à ceux soulevés par les retraités du Nouveau-Brunswick qui attaquent la constitutionnalité de la *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* (LPRSP) sur la base, entre autres, de la protection prévue à l'article 7 de la *Charte canadienne* qui prévoit que « chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ». Les personnes retraitées soulignent également leur droit à l'égalité prévu à l'article 15 de cette Charte sur la base de la discrimination en fonction de leur âge. Ils vont même plus loin en prétendant que les modifications constituent une taxe déguisée à leur égard. Ces arguments peuvent être adaptés et repris pour contester les mesures imposées par le projet de loi n° 3.

Par ailleurs, plusieurs problèmes d'application demeurent sans réponse, notamment concernant les règles transitoires. À cet égard, comme à bien d'autres, ce projet de loi est mal rédigé. Entre autres inquiétudes, comment appliquerons-nous ce projet de loi par rapport à la loi RCR?

L'enjeu des régimes de retraite est trop important pour qu'un projet de loi mal conçu, et injuste de surcroît, le remette en question devant les tribunaux. Que se passerait-il si la restructuration a lieu et que, plusieurs années plus tard, la Cour suprême juge que la loi est anticonstitutionnelle? Comment va-t-on remettre le dentifrice dans le tube? Nous nous posons à bon droit des questions sur la clarté de ce projet de loi et le fait qu'il amènera ou non des litiges interminables et coûteux.

Nous avons démontré qu'il est possible d'assurer la pérennité des régimes de retraite sans avoir recours à une restructuration obligatoire des régimes, à un partage des déficits passés et à l'abolition de l'indexation des personnes retraitées. Si l'objectif véritable du projet de loi était d'assurer la pérennité des régimes de retraite, ce qui n'est pas le cas, le gouvernement devrait laisser les parties négocier et fournir un cadre de financement favorisant la stabilité des cotisations dans le futur. En favorisant de véritables négociations, on arrive à une solution acceptable pour l'ensemble des parties et l'on évite une myriade de poursuites judiciaires.

Le gouvernement doit se rendre à l'évidence qu'il ne peut imposer unilatéralement des réductions de bénéfices contractuellement convenus en portant atteinte au « fruit du processus de négociation de bonne foi », puisqu'il s'agit clairement d'une atteinte

substantielle à la liberté d'association. Il s'agit ici d'un cas où l'on annule unilatéralement des clauses convenues sur un sujet d'importance capitale et l'on empêche la possibilité de négociation future sur ces conditions de travail.

## **Des personnes retraitées vulnérables**

À la FTQ, la sécurité financière à la retraite constitue un enjeu de premier plan. Soulignons que le but premier d'un régime de retraite est de verser des rentes, c'est-à-dire de s'acquitter des promesses faites dans le passé. Les personnes retraitées comptent parmi les groupes les plus vulnérables de la société. Le projet de loi n° 3 favorise l'arbitraire en permettant à l'employeur d'annuler l'indexation des rentes des personnes retraitées, et ce, sans que celles-ci soient consultées. Ce ne sont pas ces dernières qui se sont octroyé de généreux congés de cotisation et nous ne voyons pas pourquoi leurs rentes devraient être diminuées. Selon les données recueillies par *La Presse+*, environ la moitié des régimes de retraite du municipal (76 sur 154) indexent les rentes<sup>4</sup>.

En annulant l'indexation de leurs rentes, on réduit le pouvoir d'achat des personnes retraitées à long terme, ce qui fragilise leur sécurité financière à la retraite. C'est pourquoi la FTQ soutient que la restructuration ne doit jamais entraîner une diminution automatique de l'indexation. Puisque les prestations de retraite constituent du salaire différé, il serait indécent de revenir sur des promesses faites dans le cadre de la négociation collective.

Le gouvernement ne semble pas s'être penché sur la nécessité de consulter les personnes retraitées. Le projet de loi ne donne aucun rôle aux associations de personnes retraitées. Dans son rapport, le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois (comité D'Amours) recommandait que l'indexation « puisse être réduite ou suspendue seulement si moins de 30 % des retraités s'opposent à la modification<sup>5</sup> ». Nous croyons qu'un tel processus serait nécessaire afin de garantir une forme d'équité envers les personnes retraitées.

---

4. KROL, Ariane. « Cacophonie municipale », *La Presse+*, 21 juin 2014.

5. COMITÉ D'EXPERTS SUR L'AVENIR DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS. *Innover pour pérenniser le système de retraite*, Québec, p. 175.

## Nivellement par le bas de la sécurité financière à la retraite

Le gouvernement, de concert avec plusieurs groupes de pression et certains médias de masse, utilise avec une habileté déconcertante l'argument selon lequel les contribuables n'ont pas à payer pour les régimes de retraite « chromés » des personnes salariées du secteur municipal alors qu'eux-mêmes n'ont pas accès à un tel régime de retraite. Ce même argument est aussi utilisé dans le cas des régimes de retraite des élus québécois. En affirmant que les retraites des travailleurs et des travailleuses du secteur municipal sont trop généreuses, on vise à justifier une diminution des promesses faites par l'employeur.

Le projet de loi incarne à merveille cette argumentation sophistiquée. Le partage 50-50 des déficits passés et la limite des cotisations à 18 % de la masse salariale ont un objectif commun : réduire les prestations des travailleurs et des travailleuses comme peau de chagrin. En effet, comment est-il possible d'inclure des prestations de raccordement, des rentes indexées, des subventions pour conjoint survivant ou bien des subventions de retraite anticipée si on limite les coûts et que l'on oblige le partage des déficits? C'est tout simplement impossible.

En excluant les régimes des policiers et des pompiers, 78 régimes sur 149 ont un taux de cotisation supérieur à 18 % et 71 régimes ont un taux inférieur à 18 %<sup>6</sup>. Ces informations n'offrent pas un portrait adéquat puisque l'on ne tient pas compte de la cotisation de stabilisation qui devra correspondre à 10 % du coût du service courant. Il aurait fallu considérer le nombre de régimes dont la cotisation est moins de 16,2 %. Nous pouvons donc estimer qu'une grande majorité des régimes devront modifier leur taux de cotisation afin de se conformer à la loi.

Soulignons également l'impact qu'aura la limite de 18 % sur les femmes, qui ont une plus grande espérance de vie que les hommes. Certains régimes subventionnent les rentes au conjoint survivant, ce qui permet aux femmes de vivre moins pauvrement à la retraite. Ainsi, le projet de loi risque d'affecter les femmes de manière plus importante que les hommes. Le gouvernement doit absolument effectuer une analyse différenciée selon les sexes (ADS) afin d'étudier les conséquences du projet de loi sur les femmes. Rappelons que c'est le gouvernement libéral précédent qui avait mis sur pied un plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes, faisant la promotion de l'ADS.

Le législateur vise donc à réduire les rentes des travailleurs et des travailleuses du secteur municipal afin qu'il ne reste que la peau et les os. Cette conception de la retraite

---

6. KROL, Ariane. « Cacophonie municipale », *La Presse+*, 21 juin 2014.

s'inscrit dans la lignée du Rapport d'experts sur le système de retraite québécois (rapport D'Amours). On considère les prestations dites « accessoires » comme superflues et les supprimer ne constitue pas une situation problématique. Selon ce paradigme, les régimes complémentaires de retraite doivent se contenter de verser une rente de base selon une formule salaire carrière<sup>7</sup> payable à 65 ans.

Comme cela ne suffisait pas de s'attaquer aux prestations dites « accessoires », le gouvernement met en danger les rentes de base des travailleurs et des travailleuses. Dans le projet de loi, l'article 14 stipule qu'il ne sera pas possible de réduire la rente de base et la rente de conjoint survivant. Or, un examen de l'article en question démontre que ce n'est pas le cas. La loi permet de modifier la définition des salaires pour les participants et les participantes actifs. En changeant cette définition, on vient directement diminuer la rente de base. Par exemple, une rente calculée selon le salaire des trois meilleures années n'est pas équivalente à une rente basée sur les cinq meilleures années. Il serait également possible de passer d'un calcul de rente selon le salaire final à une formule beaucoup moins généreuse qui tient compte du salaire gagné pour chaque année de service crédité (régime salaire carrière). On vient donc diminuer la rente de base de manière dissimulée.

Avec son projet de loi n° 79, le précédent gouvernement avait au moins eu le courage d'écrire ce qu'il voulait abolir, soit les retraites subventionnées avant 55 ans. Le gouvernement actuel impose plutôt une limite de 18 %, ce qui a pour effet d'éliminer l'ensemble des prestations accessoires des régimes de retraite du secteur municipal. Au moins, le projet de loi prévoit que le rétablissement de l'indexation constitue une priorité lorsqu'il y a des surplus. C'est la moindre des choses, lorsque l'on vient retirer des droits qui avaient été négociés de bonne foi.

---

7. Comparativement à une rente calculée selon le salaire final (dernières années ou meilleures années), une rente formule salaire carrière prévoit un pourcentage appliqué sur le salaire de chaque année travaillée, par exemple 2 % du salaire gagné pour chaque année de service crédité.

## CONCLUSION

Par l'imposition d'une solution unique, alors que les régimes de retraite sont distincts les uns des autres, la négation de la libre négociation, l'adoption de mesures qui sont fort probablement anticonstitutionnelles, la fragilisation de la sécurité financière des personnes retraitées et la réduction des droits acquis des travailleurs et des travailleuses, nous croyons avoir démontré que ce projet de loi ne va pas dans la bonne direction. C'est pourquoi nous demandons qu'il fasse l'objet de modifications substantielles. Autrement, ce projet de loi devrait être relégué aux oubliettes. S'il le désirait vraiment, nous sommes persuadés que le gouvernement pourrait pérenniser les régimes de retraite, améliorer leur santé financière et favoriser l'équité intergénérationnelle sans avoir recours à de telles mesures rétrogrades.

Le premier geste à poser serait de s'attaquer au véritable enjeu en matière de retraite, soit l'insuffisance des régimes publics et le taux de couverture inadéquat des régimes complémentaires. Comment se fait-il que le gouvernement puisse tolérer que 60 % des travailleurs et des travailleuses n'aient aucun régime de retraite? Au lieu de mettre sur pied des politiques publiques structurantes, on préfère niveler par le bas. Ce ne sont pas les RVER qui vont changer quoi que ce soit à cette situation inacceptable.

Depuis 2010, la FTQ, ainsi qu'une multitude de groupes de la société civile, mène une campagne pour bonifier le Régime de rentes du Québec. Cette mesure s'adresse à l'ensemble des personnes qui travaillent. La bonification profiterait surtout aux plus jeunes, puisqu'elle serait entièrement capitalisée. Selon les experts du domaine de la retraite, les véhicules de retraite les plus efficaces et les plus sécuritaires afin de garantir une retraite décente pour tous les travailleurs et les travailleuses sont les régimes à prestations déterminées, comme le RRQ. Les avantages de la bonification du RRQ sont connus : transférabilité, universalité, efficacité et simplicité. D'ailleurs, le gouvernement du Québec n'a pas à attendre l'aval du fédéral pour agir. Le gouvernement libéral de Kathleen Wynne a déjà annoncé à son dernier budget qu'il allait mettre sur pied un régime ontarien pour tous ceux qui n'ont pas de régime de retraite en milieu de travail, ce dernier s'ajoutant au Régime de pensions du Canada (RPC). Comme quoi des solutions de rechange existent. Il ne suffit que d'un minimum d'imagination et d'une bonne dose d'ambition.

Le deuxième geste à poser serait de modifier la *Loi sur les normes du travail* afin d'interdire toute disparité de traitement en matière de retraite. Si le gouvernement est réellement sensible aux enjeux d'équité intergénérationnelle, il devrait mettre sur pied une telle réforme sans plus tarder. Au lieu d'enlever des droits aux participants et aux

participantes actives, le gouvernement pourrait réellement améliorer l'équité intergénérationnelle en interdisant les régimes de retraite à deux vitesses.

Enfin, le troisième geste à poser serait de rédiger un projet de loi qui énonce des objectifs généraux et qui laisse aux parties le soin d'arriver à des solutions acceptables. Ce projet de loi devrait prévoir, par exemple, l'atteinte d'un niveau de capitalisation (85 %), la constitution d'un fonds de stabilisation et l'interdiction complète des congés de cotisation. Les groupes qui ont pris les devants pour pérenniser leur régime ne devraient pas être forcés à refaire le même exercice. Avec le projet de loi n° 3, on récompense les municipalités qui ont laissé les choses se détériorer en attendant une loi d'application générale.

CLÉ/MJN/yh  
SEP-B-574  
20/08/2014