

MÉMOIRE DE MORNEAU SHEPELL

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
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**

AOÛT 2014

Table des matières

PRÉSENTATION DE MORNEAU SHEPELL.....	1
EXPOSÉ	2
COMMENTAIRES SUR LES ARTICLES	2
COMMENTAIRES D'ORDRE GÉNÉRAL.....	16

PRÉSENTATION DE MORNEAU SHEPELL

Ce mémoire a été rédigé par Morneau Shepell.

Morneau Shepell est le plus important cabinet de services-conseils en ressources humaines et en services d'impartition au Québec et dans le reste du Canada. Nous offrons des services-conseils et des services administratifs pour la gamme complète de régimes de retraite, d'épargne et d'assurance collective, de même que des services en gestion globale de la santé, incluant la gestion des absences et de l'invalidité et la formation en milieu de travail. Notre gamme de services englobe également le programme d'aide aux employés et à la famille (PAEF).

Notre firme est solidement implantée au Québec depuis plus de 50 ans. Avec plus de 3 400 employés au Canada et aux États-Unis et 1 300 employés dans nos bureaux de Montréal et de Québec, Morneau Shepell est un chef de file dans la province pour ce qui est d'offrir des services de consultation en actuariat ainsi que des solutions administratives. Au Québec, nous pouvons compter sur l'expertise et l'expérience de plus de 50 actuaire et *Fellows* de l'Institut canadien des actuaires (FICA) et de la Society of Actuaries (FSA).

Nous comptons parmi nos clients québécois plusieurs des plus importantes organisations de la province, tant dans les secteurs public et parapublic que dans le secteur privé. Nous servons notamment plusieurs des plus importantes municipalités et des plus grandes universités québécoises. Nous avons d'ailleurs mis en place une équipe de conseillers spécialisés dans les régimes de retraite du secteur municipal et universitaire. Cette équipe a su développer une expertise particulière relativement aux spécificités de ces secteurs, notamment en ce qui a trait aux enjeux budgétaires, aux règles de financement, aux enjeux de communications et à l'impact des modifications aux régimes sur les relations de travail.

EXPOSÉ

À la lecture du Projet de loi, nous nous sommes posés de nombreuses interrogations de nature technique sur l'application de certaines dispositions. Nous souhaitons en aviser la Commission afin de clarifier ces éléments et d'apporter, s'il y a lieu, les correctifs nécessaires à la loi ou dans le règlement éventuel. Nous comprenons également que certains éléments soulevés pourront être clarifiés par des directives techniques de la Régie des rentes du Québec tel que prévu à l'article 55 du Projet de loi.

Dans un premier temps, nous aborderons les différents articles du Projet de loi pour lesquels nous avons des commentaires techniques à formuler. Dans un deuxième temps, nous apporterons des commentaires d'ordre plus général.

À plusieurs reprises, nous faisons référence au *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*. Aux fins de simplicité, nous utiliserons le terme «Règlement» à cet effet.

COMMENTAIRES SUR LES ARTICLES

Article 2

«Pour l'application de la présente loi, on entend par organisme municipal :

1° une municipalité;

2° tout organisme que la loi déclare être mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci;

3° une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société de transport en commun, un conseil intermunicipal de transport et tout autre organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux.»

- Il n'est pas fait mention des régimes de retraite interentreprises ni d'un office municipal d'habitation. On devrait préciser si ces régimes seront visés par le Projet de loi et si oui, déterminer la règle qui devra être appliquée pour qu'ils se qualifient (à titre d'exemple, la règle de l'article 1 du Règlement).

Article 3 :

«Tout régime de retraite visé par la présente loi doit faire l'objet d'une évaluation actuarielle complète établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2013.

Le rapport relatif à cette évaluation actuarielle doit être transmis à la Régie des rentes du Québec au plus tard le 31 décembre 2014.

La table de mortalité 2014 pour le secteur public (CPM 2014Publ) de l'Institut canadien des actuaires, un taux d'intérêt maximal de 6 % ainsi que les autres hypothèses démographiques de l'évaluation actuarielle précédente doivent être utilisés aux fins de cette évaluation.

La part de tout déficit imputable aux retraités au 31 décembre 2013 et celle imputable aux participants actifs le 1^{er} janvier 2014 devront être présentées séparément. Pour déterminer la part des déficits imputables à chacun de ces groupes, l'actif du régime est réparti au prorata des passifs établis selon l'approche de capitalisation. Lorsqu'un régime comporte un volet à cotisations déterminées, l'actif et le passif de ce volet ne sont pas considérés aux fins de la répartition.

Tout participant qui ne bénéficie pas d'une rente de retraite est un participant actif aux fins de la présente loi.

- On devrait préciser qui a la responsabilité de demander l'évaluation actuarielle, le promoteur ou l'administrateur. Si c'est le promoteur, il faudrait prévoir que l'évaluation doit être payée selon les mêmes modalités d'une évaluation demandée par l'administrateur.
- L'évaluation actuarielle doit être complétée selon les données arrêtées au 31 décembre 2013 et les hypothèses démographiques doivent être les mêmes que celles de l'évaluation précédente. Cependant, l'article 53 prévoit que les participants ayant pris leur retraite ou en ayant fait la demande avant le 12 juin 2014 sont considérés comme retraités. Il semble y avoir incohérence. On devrait préciser qu'on les considère comme des retraités aux fins de l'évaluation du 31 décembre 2013 et de la répartition des déficits même s'ils sont actifs selon les données arrêtées au 31 décembre 2013. On devrait également inclure leur service crédité depuis le 1^{er} janvier 2014 dans le passif et ajuster l'actif pour tenir compte des cotisations versées en 2014 par ces retraités ainsi que la part de l'employeur.
- Si des gains ont été réalisés depuis la dernière évaluation actuarielle, il y aurait lieu de clarifier si les dispositions relatives au rachat des obligations municipales doivent ou non s'appliquer avant l'exercice de restructuration.
- Si le Projet de loi tarde à être sanctionné, le délai du 31 décembre 2014 peut s'avérer problématique à rencontrer.
- Il serait bien de préciser que cette évaluation doit porter sur les dispositions en vigueur au 31 décembre 2013. Elle ne doit donc pas refléter l'abolition obligatoire de l'indexation tel que prévu à l'article 13.

Par contre, les résultats tenant compte des modalités obligatoires du Projet de loi, telle l'abolition de l'indexation et de la prestation additionnelle devraient être présentés afin que les parties aient d'emblée une idée des efforts de restructuration additionnels à apporter.

- Le 3^e alinéa précise que les autres hypothèses démographiques de l'évaluation actuarielle précédente doivent être utilisées. Le terme précédent réfère-t-il à une évaluation antérieure au 31 décembre 2013 ou inclut-il également une évaluation actuarielle requise (ou non) en date du 31 décembre 2013 acheminée aux autorités gouvernementales avant ou après la

sanction de la loi? Il serait opportun de préciser le terme «précédente» ou encore référer à une évaluation transmise à la Régie des rentes du Québec avant le 31 octobre 2014.

Rappelons que dans le cadre d'évaluations trisannuelles, certains régimes font l'objet d'une étude d'expérience qui révisé les différentes hypothèses démographiques pour se rapprocher de la réalité, ce qui aurait été le cas pour des évaluations requises au 31 décembre 2013.

- On mentionne pour la première fois la notion de déficit mais on ne précise pas comment il doit être calculé. Jusqu'à tout récemment, un déficit représentait l'écart entre la valeur des engagements du régime et la valeur de l'actif total de la caisse de retraite. Cependant, pour toute évaluation subséquente au 31 décembre 2012, le Règlement prévoit que la valeur de l'actif à considérer doit être celle du compte général, soit en excluant les gains transférés à la réserve.

Si les dispositions de ce Règlement sont appliquées intégralement aux fins du Projet de loi, elles auront pour effet de majorer le déficit à financer par les parties tout en permettant à l'employeur de réduire sa part des cotisations requises de 50 % jusqu'à concurrence des sommes disponibles dans la réserve.

Si l'intention du Projet de loi était de comparer l'actif total au passif (de ne pas exclure la réserve de l'actif), le Règlement pourrait prévoir que celle-ci prenne effet pour les évaluations subséquentes au 31 décembre 2013 plutôt que pour toutes évaluations subséquentes au 31 décembre 2012.

- Il serait bien de préciser si le déficit au 31 décembre 2013 doit inclure ou non la valeur présente des droits résiduels payables aux participants ayant cessé leur participation avant le 1^{er} janvier 2014 et ayant opté pour le transfert de leurs droits à l'extérieur du régime. Notez que ces droits résiduels doivent être capitalisés et payés dans les cinq ans de l'acquittement initial ou au plus tard à l'âge normal de la retraite si le participant atteint cet âge avant l'expiration de ces cinq ans. En l'absence d'une précision à cet effet, les droits résiduels pourraient être exclus du déficit au 31 décembre 2013 compte tenu qu'à cette date, la majorité des comptables ont ajouté un passif aux états financiers de la caisse de retraite égal à la valeur présente des droits résiduels.
- Lorsqu'un régime comporte un volet à cotisations déterminées, l'actif et le passif de ce volet ne sont pas considérés aux fins de la répartition. En toute logique, il devrait en être de même pour les cotisations volontaires et les cotisations relatives à un volet flexible qui n'ont pas encore été converties en prestations accessoires optionnelles. Cela n'est cependant pas précisé. Nous soulignons qu'un participant retraité qui aurait converti ses cotisations d'un volet flexible en indexation pourrait se voir suspendre la totalité de son indexation si le droit de suspension accordé à l'employeur doit être appliqué uniformément à toutes les rentes.
- Le traitement des rentes assurées, que ce soit pour des participants actifs ou retraités, devrait être précisé : l'abolition ou suspension de l'indexation s'applique-t-elle?

Article 4

Les modifications qu'il sera convenu d'apporter au terme du processus de restructuration entrepris conformément au présent chapitre devront porter distinctement sur le service postérieur au 31 décembre 2013 et sur celui qui prend fin à cette date.

- On devrait préciser que le régime devra comporter dorénavant 2 volets visant les services pré 2014 et post 2013 et ainsi bien déterminer l'actif, les prestations, les cotisations et les excédents d'actif attribuables à chaque volet.

Article 5

« Tout régime de retraite doit être modifié afin d'y prévoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2014 :

1° la cotisation d'exercice est partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs;

2° le déficit afférent, le cas échéant, est assumé à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs;

3- un fonds de stabilisation alimenté par une cotisation de stabilisation et ayant pour but de mettre le régime à l'abri d'écarts défavorables susceptibles de l'affecter ultérieurement est constitué

Le 1^{er} janvier 2014, la somme de la cotisation d'exercice et de la cotisation de stabilisation ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs au régime. Cette somme est de 20 % pour les policiers et pompiers.

Malgré le paragraphe 1 du premier alinéa, lorsque les participants actifs contribuent à la cotisation d'exercice dans une proportion de 35 % ou moins le 31 décembre 2013, le régime peut être modifié de sorte que leur participation soit augmentée, de façon graduelle, de 10 % de cette même cotisation d'exercice au plus tard le 1^{er} janvier 2017 et que cette participation atteigne 50 % au plus tard le 1^{er} janvier 2020. »

- Il n'est pas précisé si la cotisation d'exercice doit être déterminée en tenant compte d'une marge pour écart défavorable alors que l'article 6 prévoit que la cotisation de stabilisation est déterminée sans tenir compte d'une telle marge. Si une marge est exigée, nous croyons que le calcul de la cotisation de stabilisation prévu à l'article 6 pourrait tout simplement représenter 10 % de la cotisation d'exercice calculée aux fins de financement. Le fait de rajouter un calcul sans tenir compte de la marge pour écarts défavorables rajoute de la complexité dans le processus et l'évaluation actuarielle (multiplicité de résultats) pour une très infime incidence financière.

Si une marge est exigée pour l'évaluation du service post-2013, il y aurait lieu de clarifier si des marges différentes pour l'évaluation des droits avant et après 31 décembre 2013 seraient permises.

Il y a lieu de préciser ce que signifie « déficit afférent ». Nous comprenons qu'il s'agit des déficits relatifs à l'ensemble des engagements (actifs et **futurs retraités**) pour le service à compter du 1^{er} janvier 2014. Les actifs financent donc 50 % des déficits attribuables à leurs engagements et à ceux des retraités, contrairement à la restructuration qui est prévue pour le service pré-2014.

- Le fonds de stabilisation doit servir à protéger contre les écarts défavorables. Toutefois, aucun article du Projet de loi n'indique comment se fera le transfert du fonds de stabilisation au compte général. À défaut de précision, on doit s'en remettre au Règlement qui prévoit une utilisation selon les dispositions du régime (acquittement du déficit actuariel technique et le paiement des cotisations d'équilibre d'un tel déficit).
- Il y a lieu de clarifier si les membres de l'état-major des policiers ou des pompiers sont également assujettis au plafond de 20 % plutôt que 18 %.
- Les cotisations d'exercice et de stabilisation maximale de 18 % et 20 % sont en fonction de la masse salariale. Cette dernière n'est pas définie. Il y aurait lieu de le faire afin d'éviter toute ambiguïté, que ce soit la masse salariale reconnue aux fins du régime de retraite ou celle correspondant à la rémunération utilisée aux fins du calcul de la cotisation au REER.
- Constat : tel que rédigé, le Projet de loi fait en sorte que la démonstration du plafond de 18 % (20 %) doit se faire au moment du 1^{er} janvier 2014. Dans le futur (dès le 2 janvier 2014 à la rigueur), ce plafond pourrait donc être dépassé.
- Nous désirons attirer l'attention de la Commission sur la problématique des « régimes d'accueil ». Il s'agit de régime pour le personnel cadre dont les dispositions sont semblables à celles du régime des employés syndiqués (exemple : états-majors policiers semblables à celui des policiers, états-majors pompiers semblables à celui des pompiers, cadres civils semblables à celui des cols blancs, etc.). La population des régimes d'accueil est généralement plus âgée que celle des régimes syndiqués d'où provient sa population. Ainsi, pour des dispositions semblables, le régime des cadres coûtera plus cher que celui des syndiqués et sera ainsi sujet à des dispositions moins généreuses si on applique la cotisation maximale de 18 % ou 20 % par régime, et ce, uniquement parce que les cadres sont plus âgés. Avoir un régime de retrait moins généreux pour les cadres que pour les syndiqués pourra créer d'importants problèmes de gestion des ressources humaines en ce qui a trait aux promotions.

Une piste de solution serait de ne pas assujettir le régime d'accueil à la cotisation maximale dans la mesure où il prévoit des prestations qui ne sont pas plus généreuses que celles du régime des syndiqués d'où provient sa population.

- On mentionne un délai jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour la hausse de cotisation salariale si les participants cotisaient 35 % ou moins du coût au 31 décembre 2013.
- Il n'est pas précisé dans le Projet de loi si la hausse de cotisation des participants qui cotisaient plus de 35 % prend effet rétroactivement au 1^{er} janvier 2014. Si c'est le cas, il est

toujours complexe de procéder au versement de cotisation avec effet rétroactif. On devrait alors prévoir l'augmentation des cotisations salariales à 9 % ou 10 %, selon le cas, dès la sanction de la loi pour les régimes dont les cotisations requises seront supérieures aux maximums de 18 % ou 20 % ou à 50 % de la cotisation d'exercice du dernier rapport actuariel déposé auprès de la Régie des rentes du Québec, dans les autres cas, en tenant compte de l'abolition de l'indexation et de la prestation additionnelle. L'ajustement devrait également tenir compte des modalités relatives au fonds de stabilisation existant.

Article 6

« La cotisation de stabilisation prévue au paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 5 représente 10 % de la cotisation d'exercice, établie sans tenir compte d'une marge pour écarts défavorables prévue par l'Institut canadien des actuaires. Elle est versée à parts égales par l'organisme municipal et par les participants actifs dans le fonds visé à ce paragraphe. Les gains actuariels générés à compter du 1^{er} janvier 2014 doivent aussi y être versés.

La valeur que doit atteindre ce fonds de stabilisation doit être calculée de la même manière que la provision pour écarts défavorables constituée à l'égard des engagements du régime pris avant le 1^{er} janvier 2014 »

- Il y aurait lieu de préciser que les gains actuariels techniques *relatifs aux engagements post 2013* seront transférés au fonds de stabilisation.
- À moins de précision quant au traitement des cotisations de stabilisation lors d'une cessation de participation, les modalités du Règlement s'appliqueront, en particulier celle prévue à l'article 38.11 du Règlement.
- Voir les commentaires de l'article 5 relativement à la détermination de la cotisation de stabilisation à partir de la cotisation d'exercice sans marge.
- Il n'est pas clair si les parties peuvent convenir d'une cotisation de stabilisation supérieure à 10 % en autant que les coûts n'excèdent pas 18 % (20 %).

Article 7

« L'organisme municipal et les participants actifs cessent de verser la cotisation de stabilisation lorsque le fonds de stabilisation a atteint la valeur prescrite à l'article 6. Ils peuvent toutefois continuer de verser cette cotisation lorsque les parties ont convenu d'une indexation des rentes payable sur ce fonds. »

- On devra prévoir le mécanisme pour cesser de cotiser au fonds de stabilisation. Si le fonds est égal à la Provision pour écarts défavorables (PED) au moment de l'évaluation actuarielle et que les cotisations cessent, il est clair qu'en l'absence de gains, le fonds sera inférieur à la PED lors de l'évaluation subséquente étant donné la constitution de nouveaux engagements et l'absence de cotisation de stabilisation.
- Les parties pourraient convenir d'une indexation dans le texte du régime de façon ad hoc seulement puisque l'article 13 interdit l'indexation automatique. Pourrait-on prévoir d'autres

améliorations sur base ad hoc, telles des mesures temporaires de subvention de retraite anticipée, de prestations de raccordement ou autre?

Article 8

« Tout régime de retraite doit être modifié afin d'y prévoir qu'à l'égard des déficits constatés au 31 décembre 2013 et qu'à compter du 1^{er} janvier 2014 :

1° l'indexation des rentes des retraités au 31 décembre 2013 peut être suspendue si l'organisme municipal le décide

2° les participants actifs le 1^{er} janvier 2014 et l'organisme municipal assument, à parts égales, les déficits qui leur sont imputables pour le service accumulé avant cette date suivant les conditions prévues à la présente section »

- Le Projet de loi ne limite pas l'indexation qui peut être suspendue. L'abolition de l'indexation des retraités peut excéder la part du déficit leur étant imputable au 31 décembre 2013. Le Projet de loi ne traite pas de l'excédent. Il n'y a pas d'indication de transfert à la réserve tel que prévu à l'article 13 pour les participants actifs lorsque l'indexation représente plus que la part des déficits qui leur est imputable. La suspension de l'indexation pourrait donc représenter plus de 50 % de la valeur du déficit attribuable aux retraités.
- Puisque la suspension ne s'applique qu'à l'égard des déficits constatés, dans le cas d'un régime qui ne serait pas en déficit, l'indexation des retraités ne pourrait donc pas être suspendue. Il ne serait donc pas possible de remplacer l'indexation automatique garantie par une indexation ad hoc conditionnelle à la santé financière du régime. Cependant, l'article 13 mentionne qu'aucun régime ne doit prévoir de l'indexation automatique de la rente sous réserve de l'article 8. Il y aurait lieu de clarifier si l'organisme peut ou non suspendre l'indexation indépendamment de la situation financière du régime.
- Il n'y a pas de précision quant aux modalités ou forme de la suspension. Il y a lieu de clarifier s'il s'agit d'une suspension totale ou si elle peut être partielle (exemple : 50 % de l'indexation prévue ou 100 % de l'indexation des rentes en excédent de 10 000 \$ par année ou suspension pour les 5 prochaines années).

Articles 9 et 10

(9) « Le solde de ces déficits demeure à la charge de l'organisme municipal. La période prévue pour leur remboursement est de 15 ans et, en aucun cas, ils ne peuvent être consolidés. »

(10) « La part des déficits imputables à l'organisme municipal doit être remboursée sur une période de 15 ans et ces déficits ne peuvent en aucun cas être consolidés. »

- Il y aurait lieu de clarifier le paiement de la part de l'organisme municipal :
 - S'agit-il d'un montant fixe, peu importe la situation financière du régime (gains actuariels ou surplus futurs)?

- Le Règlement prévoit que 50 % de la cotisation d'équilibre peut être payée via un transfert de la réserve. Cette modalité s'appliquera-t-elle à la part de l'employeur prévue au Projet de loi?
- Constat : le déficit est considéré dans sa totalité puisque le Projet de loi élimine les cotisations d'équilibre actuelles techniques et de modification (sauf celles initiales de Montréal et Québec article 54) qui pouvaient ou devaient être conservées en vertu des articles 44 et 47 du Règlement.

Article 10

« La part des déficits imputables aux participants actifs le 1^{er} janvier 2014 doit être assumée par la réduction de prestations du régime, à l'égard de ces participants, à compter de cette date. »

- Afin d'évaluer les modifications convenues, certaines hypothèses démographiques devront être modifiées (exemple : l'élimination des subventions pour retraite anticipée pourrait nécessiter une modification à l'hypothèse de retraite). Il y a lieu de s'assurer qu'une telle modification n'est pas en contradiction avec l'article 3 du Projet de loi qui exige le maintien des hypothèses démographiques de l'évaluation précédente.

Article 11

« L'organisme municipal et les participants actifs peuvent aussi convenir d'un partage des déficits qui pourrait atteindre respectivement 60 % et 40 % si d'autres éléments de la rémunération globale sont modifiés. Ils doivent alors être en mesure de démontrer que leur entente a un effet équivalent à un partage à parts égales du coût du régime basé uniquement sur les conditions qui y sont prévues. »

- Constat : tel que rédigé, le Projet de loi fait en sorte que la démonstration doit se faire au moment de l'entente. Dans le futur, les autres éléments de la rémunération pourraient être rétablis à leur niveau antérieur.

Article 12

« Tout nouveau déficit imputable aux participants actifs, afférent au service antérieur au 1^{er} janvier 2014 et constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013, est à la charge de l'organisme municipal. »

- Le texte réfère à tout nouveau déficit des participants actifs et non pas au déficit relatif à l'ensemble des engagements pour le service pré-2014. Il est donc muet quant à la responsabilité du nouveau déficit attribuable aux retraités.
- En précisant «tout nouveau déficit», le Projet de loi inclut les déficits de modifications. Il y a lieu de préciser qu'un déficit futur attribuable à une bonification du régime pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 est financé selon les règles pour le service pré-2014, donc à la charge de l'employeur, même si la modification a lieu après 2013. En l'absence de précision, une bonification apportée après 2013 pourrait être assujettie aux règles de financement pour le service post-2013, donc sujet à partage avec les participants.

Article 13

« Aucun régime de retraite ne doit prévoir l'indexation automatique de la rente, sous réserve du paragraphe 1 de l'article 8.

Toutefois, tant à l'égard du service postérieur au 31 décembre 2013 qu'à l'égard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014, une indexation ponctuelle de la rente peut être prévue lorsqu'un excédent, défini au deuxième alinéa de l'article 15, est constaté dans une évaluation actuarielle postérieure à celle du 31 décembre 2013.

Lorsque l'abolition de l'indexation automatique de la rente à l'égard du service antérieur au 31 décembre 2013 représente plus que la part des déficits imputables aux participants actifs déterminée au paragraphe 2 de l'article 8, le montant excédant cette part devra être comptabilisé sous forme de gains actuariels dans la réserve.

Lorsqu'une indexation était prévue dans un régime à l'égard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014, l'indexation doit être rétablie selon la formule qui était déjà prévue au régime en prenant en compte uniquement la période écoulée depuis la dernière évaluation actuarielle. L'indexation est versée à compter de l'exercice financier qui suit l'évaluation actuarielle, mais elle n'est pas versée rétroactivement. »

- Il y a lieu de clarifier si on interdit également l'indexation automatique avant la retraite (exemple : l'indexation entre le départ et la retraite, l'indexation en service actif dans le cadre d'un régime salaire carrière indexé ou salaire final indexé).
- Si le régime prévoyait une indexation automatique pour le service avant 1^{er} janvier 2014, cette indexation devra être obligatoirement rétablie. Il y aurait lieu de clarifier l'obligation d'indexer les rentes. Ce pourrait être par exemple lorsque l'excédent d'actif est suffisant pour indexer complètement, selon la formule prévue, la rente de tous les prestataires depuis la dernière évaluation actuarielle (soit les retraités au 1^{er} janvier 2014 de même que les actifs au 1^{er} janvier 2014 maintenant retraités). Nous cherchons à éviter d'avoir à appliquer une indexation dès qu'il y aura le moindre excédent d'actif.

Cependant, si l'interdiction d'indexation s'applique également à l'indexation entre le départ et la retraite, il y aurait lieu de se questionner sur l'obligation d'indexer dans ce cas puisque cette prestation s'apparentait à la prestation additionnelle et que cette dernière est abolie. L'indexation pourrait par contre être offerte sur base ad hoc au même titre que toute autre amélioration.

- On devrait éviter toute rétroactivité dans le versement de l'indexation. Pour cette raison, il y aurait lieu de préciser qu'elle est versée à compter de l'exercice financier qui suit celui pour lequel une évaluation actuarielle doit être transmise à la Régie des rentes du Québec. Comme une évaluation a une date d'effet du 31 décembre de l'année t, on ne veut pas verser l'indexation le 1^{er} janvier de l'année t+1 alors que le rapport est déposé habituellement pour le 30 septembre t+1. On vise plutôt le 1^{er} janvier t+2.

Article 14 :

« Un régime peut prévoir à l'égard des participants actifs la modification, la suspension, l'abolition ou le rétablissement de toute prestation, à compter du 1^{er} janvier 2014, autre que la rente normale et la rente de conjoint survivant. Par contre, la définition des salaires sur lesquels la rente normale des participants actifs le 1er janvier 2014 est basée peut être modifiée. Le taux d'accumulation de la rente normale de ces participants ne peut toutefois être modifié qu'à l'égard du service postérieur au 31 décembre 2013.

La prestation additionnelle prévue à l'article 60.1 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite doit être abolie le 1^{er} janvier 2014 à l'égard des participants actifs »

- Nous ne comprenons pas pourquoi la rente au conjoint survivant, offerte sous forme de rente normale, doit être préservée pour le service passé ou le service futur en ce qui concerne les participants actifs. Il s'agit d'une prestation qui est obligatoire en vertu de la loi sous forme d'équivalence actuarielle. De plus, il s'agit d'un avantage qui est plus facile à abandonner puisqu'il ramène ainsi une certaine équité entre les participants avec et sans conjoint sans pour autant enlever toute protection au conjoint survivant. De plus, cette prestation n'a pas la même importance en 2014 qu'elle pouvait avoir au moment de son introduction en 1990 étant donné la proportion importante de femmes sur le marché du travail.
- La formulation de l'article laisse supposer qu'on pourrait abolir des prestations qui sont prévues à la loi, telles la règle du 50 % ou l'ajournement de la rente, etc. Il y aurait lieu de clarifier si ce n'est pas le cas.
- Il y aurait lieu de s'assurer qu'un régime qui prévoit un taux de rente qui est réduit à compter de 65 ans (exemple : 2 % du salaire moins 0,7 % du MGA à compter de 65 ans) puisse revoir sa formule de rente pour les années pré-2014 pour éliminer la prestation additionnelle payable avant 65 ans (soit 0,7 % du MGA dans l'exemple précédent). En effet, bien qu'il s'agisse d'une prestation additionnelle temporaire payable avant 65 ans au même titre qu'une prestation de raccordement (exemple de formule donnant la même rente que la précédente : rente viagère de 1,3 % du salaire jusqu'à concurrence du MGA et 2 % du salaire en excédent plus une prestation de raccordement de 0,7 % du MGA) la Régie des rentes ne considère pas cette rente temporaire comme une prestation de raccordement. Il est important que cette prestation puisse être modifiée pour les années pré-2014.

Article 15

« Le régime doit prévoir que tout engagement supplémentaire résultant d'une modification au régime doit être payé en entier dès le jour qui suit la date de l'évaluation actuarielle établissant la valeur de cet engagement. Les excédents d'actif du régime peuvent être imputés au paiement de cet engagement.

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.

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.»

- Il y aurait lieu de clarifier l'application de cet article. Nous comprenons qu'il n'est pas possible de faire une amélioration au régime sauf si l'indexation est rétablie, et cela même si le coût est payé en entier dès le jour qui suit la date d'évaluation.

Le rétablissement de l'indexation semble référer au rétablissement complet de l'indexation depuis la dernière évaluation actuarielle. Si cette indexation est accordée et financée avec une partie des excédents d'actifs, le solde des excédents pourrait-il être utilisé à d'autres engagements additionnels ou devrait-il être conservé à titre de «réserve» en vue d'accorder les indexations éventuelles à rétablir?

- Nous soulignons qu'en précisant qu'il est possible de ne pas utiliser l'excédent d'actif pour payer la valeur de l'engagement supplémentaire, l'article 21.3 de la Loi ne s'applique plus.
- L'article 15 définit distinctement les excédents d'actifs pré-2014 et post-2013. Il y aurait lieu de clarifier si l'utilisation de ces excédents doit être traitée séparément par volet ou globalement pour l'ensemble du régime.
- Nous constatons que la définition de l'excédent d'actif pour la période pré-2014 est différente de celle prévue au Règlement : selon l'article 15, la provision pour écarts défavorables doit être complète alors que dans le Règlement on ne tient compte que de l'écart entre le compte général et le passif, en excluant la réserve même si elle n'a pas encore atteint la provision pour écarts défavorables.

Article 16

« Les excédents d'actif du régime ne peuvent être affectés à l'acquittement des cotisations, sauf si une règle fiscale l'oblige. »

- Nous soulignons que la récupération des cotisations employeurs selon les clauses bancaires octroyées par la loi ou convenues avec les syndicats ne pourra s'appliquer que si le régime est en surplus excédentaire selon les règles fiscales. Par contre, il devrait être possible d'utiliser les excédents d'actif relatif au service pré-2014 pour des congés de cotisation relatifs au service post-2013.
- Nous soulignons que la règle fiscale s'appliquant à l'ensemble du régime, il n'y aura pas d'application distincte selon la situation financière des périodes pré-2014 ou post-2013, mais bien selon la situation financière globale.

- Nous soulignons que si le régime était en surplus au 1^{er} janvier 2014 et qu'il n'y avait pas d'indexation automatique, on devra attendre un excédent d'actif sur la valeur des engagements de plus de 25 % pour récupérer une clause banquier.

Article 38 :

« En outre, l'arbitre doit prendre en considération les concessions antérieures qu'ont consenties les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération globale. »

Article 11 :

« L'organisme municipal et les participants actifs peuvent aussi convenir d'un partage des déficits qui pourrait atteindre respectivement 60 % et 40 % si d'autres éléments de la rémunération globale sont modifiés. Ils doivent alors être en mesure de démontrer que leur entente a un effet équivalent à un partage à parts égales du coût du régime basé uniquement sur les conditions qui y sont prévues. »

- On devrait clarifier si l'article 38 s'applique uniquement aux fins de l'article 11 ou s'il vise également la cotisation d'exercice et la cotisation au fonds de stabilisation. S'il visait ces cotisations, cela signifierait qu'elles pourraient être partagées différemment qu'à parts égales.
- Il semble y avoir incohérence dans les temps de verbe utilisé aux articles 11 et 38. L'article 11 fait référence à des concessions qui devront être apportées alors que l'article 38 parle de concessions déjà consenties.

Article 43

« Une nouvelle évaluation actuarielle basée sur les données arrêtées au 31 décembre 2013 doit être effectuée en tenant compte des modifications apportées au régime. Cette évaluation actuarielle doit être transmise à la Régie. »

- Il y aurait lieu de préciser un délai pour transmettre cette évaluation.

Article 47

« Si 30 % ou plus de ces participants actifs s'opposent à ces modifications, celles-ci ne peuvent être appliquées, à moins d'une décision de l'arbitre l'autorisant »

- Nous soulignons que la *Loi sur les cités et villes* prévoit actuellement le consentement de la majorité des fonctionnaires et employés visés par le règlement modifié.

Article 50

« Malgré l'article 5, l'organisme municipal assume l'augmentation, le cas échéant, de la part de la cotisation d'exercice imputable aux participants actifs à compter du 1^{er} janvier 2014, et ce, jusqu'à ce qu'une entente soit convenue entre l'organisme municipal et les participants actifs ou jusqu'à la décision de l'arbitre en application du chapitre III.

La différence entre la valeur de la cotisation d'exercice versée par l'organisme municipal à compter du 1^{er} janvier 2014 jusqu'à la date de l'entente ou de la décision arbitrale et la cotisation qui aurait dû être versée en application de l'article 5, à laquelle on doit soustraire la valeur de l'augmentation

de la cotisation visée au premier alinéa, est imputée au paiement de la cotisation d'exercice de l'organisme municipal de l'année subséquente et, le cas échéant, des années subséquentes. »

- À la lecture de cet article, nous comprenons que l'organisme municipal pourra récupérer les cotisations versées en excédent de la cotisation d'exercice totale. C'est donc dire qu'il supporte la hausse de cotisation imputable aux participants actifs depuis le 1^{er} janvier 2014. Cet article semble donc en contradiction avec l'article 5 qui prévoit que la cotisation d'exercice est partagée à parts égales à compter du 1^{er} janvier 2014.
- On ne précise pas non plus ce qu'il advient en cas de diminution de la cotisation d'exercice totale entraînant une diminution de la cotisation employés. Est-elle considérée comme une cotisation versée d'avance par les participants ou par l'organisme public?
- Nous constatons qu'aucune mention n'est faite quant aux cotisations d'équilibre qui pourraient avoir été versées en trop depuis le 1^{er} janvier 2014. Elles devraient également être considérées comme des cotisations versées d'avance.

Article 51

« Lorsqu'une entente concernant le régime de retraite a été conclue entre un organisme municipal et une partie ou la totalité de ses employés au cours des trois années précédant la sanction de la présente loi, les négociations peuvent débuter au plus tard le 1^{er} janvier 2016 si les parties en conviennent. Dans ce cas, l'évaluation actuarielle de référence est celle préparée avec les données arrêtées au 31 décembre 2014 et les délais prévus au chapitre III s'appliquent en y faisant les adaptations nécessaires. »

- S'il y a entente, il serait approprié de clarifier que la distinction avant et après 1^{er} janvier 2014 du Chapitre II demeure même si l'évaluation de référence est le 31 décembre 2014.
- On devrait prévoir que la nouvelle évaluation prévue à l'article 43 sera sur des données au 31 décembre 2014 et non 2013 si l'évaluation de référence est le 31 décembre 2014 pour éviter toute confusion.
- On devrait clarifier ce qui constitue une entente concernant le régime de retraite. Cela nécessite-t-il un changement important au régime de retraite ou le simple renouvellement d'une convention collective qui avait une disposition concernant le régime de retraite qui est demeurée inchangée est suffisant?
- Il y aurait lieu de prévoir un délai pour que les parties conviennent d'une telle entente. En effet, à défaut d'entente, l'évaluation doit être déposée avant le 31 décembre 2014. Les options suivantes pourraient être considérées :
 - le délai pour s'entendre est suffisamment court après l'adoption du Projet de loi pour que, à défaut d'entente, l'actuaire puisse déposer l'évaluation pour le 31 décembre 2014;
 - le délai pour s'entendre est plus long et le délai du 31 décembre 2014 pour le dépôt de l'évaluation est reporté à une date ultérieure au 31 décembre 2014 à défaut d'entente.

Article 52

« Lorsqu'une entente concernant un régime conclue entre un organisme municipal et une partie ou la totalité de ses employés au cours des trois années précédant la sanction de la présente loi comporte la constitution d'un fonds de stabilisation, le fonds visé au paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 5 est réputé constitué.

Les règles prévues à la présente loi s'appliquent à l'égard de ce fonds à compter du 1^{er} janvier 2014 si les négociations entre les parties débutent le 1^{er} février 2015 et à compter du 1^{er} janvier 2015 si les parties conviennent que les négociations débiteront le 1^{er} janvier 2016.

Aux fins de l'évaluation actuarielle d'un tel régime, le service antérieur à la constitution de ce fonds est réputé être le service antérieur au sens de la section III du chapitre II »

- Il y aurait lieu de clarifier les règles. Le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 visé à la section III devient plutôt le service antérieur au nouveau volet créé en vertu du règlement publié en décembre 2013. On ne mentionne pas la même application pour les règles prévues à la section II du Chapitre II. Ainsi, si un nouveau volet a été mis en place le 1^{er} janvier 2013 par exemple, la section III du Chapitre II s'applique au service avant 2013 alors que la section II du même chapitre s'applique à compter du 1^{er} janvier 2014 (ou 2015 selon le cas). On ne spécifie pas les règles qui s'appliquent à l'année 2013 (et à l'année 2014 selon le cas) en ce qui concerne le financement du déficit et le droit de revoir les dispositions afin de les arrimer avec celles d'avant 2013 ou celles à compter de 2014 (ou 2015 selon le cas) afin d'éviter d'avoir 3 séries de dispositions différentes.
- Nous constatons que le Règlement prévoit que le fonds de stabilisation peut servir à des améliorations alors que le Projet de loi restreint son utilisation à l'indexation. Cela signifie qu'un fonds de stabilisation mis en place avant la sanction de la loi, ne pourra donc plus octroyer d'autres améliorations que l'indexation à compter du 1^{er} janvier 2014 (ou 2015 selon le cas). De même, en assimilant un fonds de stabilisation créé en vertu du Règlement au fonds de stabilisation requis en vertu du Projet de loi, il y aurait lieu de clarifier dans quelle mesure les règles actuelles continuent de s'appliquer.

Article 53

« Aux fins de l'application de la présente loi, les participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande à l'administrateur du régime entre le 1^{er} janvier 2014 et le (indiquer ici la date de la présentation du présent Projet de loi) sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013. »

- Il y aurait lieu de clarifier ce qui constitue une demande de retraite. Nous soumettons les différents cas suivants à titre d'exemple :
 - une demande de retraite effective dans 4 ans;
 - une demande d'estimation de la rente payable en supposant la retraite dans 6 mois.

COMMENTAIRES D'ORDRE GÉNÉRAL

Décalage de cotisations et mesures d'allègement

Le Règlement prévoit un décalage de cotisation lorsque les coûts du régime font l'objet d'un partage. Il y aurait lieu de clarifier si les cotisations résultant de l'application du Projet de loi avec effet au 1^{er} janvier 2014 feront l'objet d'un décalage uniquement pour les régimes qui faisaient déjà l'objet d'un partage ou pour tous les régimes.

Le Règlement prévoit également des mesures d'allègement pour les années 2014 et 2015. Il y aurait lieu de clarifier si ces mesures continuent de s'appliquer.

Prestations versées en trop

L'application du Projet de loi mènera à une réduction des prestations prévues. L'importance de ces réductions dépendra de l'ampleur du déficit à financer et du niveau actuel de la cotisation d'exercice. Les participants qui cesseront leur participation avant la conclusion d'une entente pourraient donc avoir reçu des prestations qui s'avèreront trop élevées. Il est très complexe du point de vue administratif de récupérer des prestations versées en trop.

Une certaine discrétion devrait être offerte à l'administrateur du régime quant à une estimation de la proportion des prestations qu'il croit pouvoir éventuellement verser. Dès que l'entente aura été conclue, il pourra finaliser le calcul des prestations dues et verser plutôt une rétroactivité.

De même, l'organisme municipal devrait pouvoir suspendre l'indexation dès la sanction de la loi sans avoir à attendre la conclusion d'une entente.

On devra cependant prévoir les modalités de récupération d'une indexation accordée entre le 1^{er} janvier 2014 et la date de sanction de la loi, à moins que la loi ne prévoit la suspension possible de l'indexation qu'à compter de la date de sa sanction.

Cotisation excédentaire et autres garanties minimales

Une analyse devrait être faite et des modifications apportées aux différentes exigences concernant les cotisations excédentaires et les autres garanties minimales.

L'application des cotisations excédentaires (article 60 de la loi RCR) voulant qu'on retourne au participant l'excédent des cotisations versées sur 50 % de la valeur de la rente tient difficilement la route lorsque ce dernier doit financer une partie des déficits ou verser une cotisation à un fonds de stabilisation. En effet, en majorant les cotisations salariales, on majore également les cotisations versées par le participant en excédent de 50 % de la valeur de ses droits qu'on doit alors lui retourner, ce qui majore les coûts du régime à financer et crée une sorte de spirale. De même, les modalités de l'article 38.11 du Règlement relatives au remboursement des cotisations de stabilisation avaient été rajoutées de façon temporaire en attendant une révision des règles sur les cotisations excédentaires.

Ces dispositions pourraient être complètement abolies. Elles rendent l'administration du régime plus complexe, d'autant plus si elles ont à être traitées séparément pour chacun des volets et requièrent une ségrégation entre les cotisations assujetties à la règle et celles qui ne le sont pas. Elles soulèvent

également des questions d'application, telle l'obligation ou non d'appliquer l'indexation ad hoc sur la rente achetée par les cotisations excédentaires. À titre d'exemple, le RREGOP et autres régimes publics où les coûts sont partagés avec les participants n'appliquent pas la règle des cotisations excédentaires.

De plus, des démarches devraient être entreprises auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC) afin de s'assurer que les cotisations versées par les participants au fonds de stabilisation de même que les cotisations d'équilibre ne soient pas considérées comme des cotisations salariales. Ainsi, même si les cotisations totales des participants excédaient 9 %, l'ARC ne considérerait que les cotisations régulières pour déterminer si les cotisations salariales excèdent 9 %. Rappelons que des cotisations salariales en excédent de 9 % entraînent automatiquement une approbation spéciale de l'ARC. À défaut de cette approbation, les cotisations en excédent de 9 % ne pourraient être versées.

À la rigueur, si l'ARC acceptait de n'exclure que les cotisations de stabilisation, il serait plus efficace d'imputer la totalité de la cotisation au fonds de stabilisation aux participants tout en s'assurant d'un partage égal des coûts totaux du régime.

Une réflexion s'impose également dans le cas des prestations minimales suite à une entente de transfert (article 106 de la loi RCR), un transfert d'actif sans entente de transfert (article 105) et un rachat de service sans charger exactement la solvabilité (article 60). L'application de la loi pourrait entraîner des réductions de droit qui seraient par la suite préservées en totalité ou partiellement par les garanties minimales prévues par la loi. Il est à noter que la loi ne prévoit pas de garantie minimale lorsque le participant rachète des années et qu'il verse la valeur en solvabilité des années rachetées. On pourrait se questionner sur l'application de prestations minimales dans tous les cas de reconnaissance d'années additionnelles.

Finalement, on pourrait questionner l'application des réductions de droits dans le cas où le participant a versé la totalité du coût des prestations. Cependant, dans bien des cas, le coût de ces années a été déterminé dans un contexte de rendement attendu supérieur et espérance de vie inférieure à ce que l'on connaît maintenant. On pourrait donc considérer qu'un organisme public supporte les déficits associés aux augmentations de coût depuis que ces prestations ont été accordées. Comme il s'agit d'événements qui surviennent périodiquement depuis des années, la ligne n'est pas facile à tirer pour déterminer à partir de quand un juste prix a été payé.

Comptabilité distincte

Plusieurs régimes font l'objet de comptabilité distincte par groupes d'employés. Au sein d'un même régime, chaque groupe voit donc sa propre situation financière (sous-ensemble de la situation financière globale) et son propre coût de service courant. Bien que la situation financière du régime représente un certain degré de capitalisation, celui-ci varie selon le groupe d'employés. Ainsi pour un ratio moyen de 85 %, un groupe pourra avoir un ratio de 90 % et un autre de 75 %. Chaque groupe a de plus une répartition différente entre les employés actifs et retraités. Leurs dispositions peuvent également être différentes. Ainsi, un groupe peut bénéficier d'une indexation généreuse alors qu'un autre groupe n'aura aucune modalité d'indexation mais aura privilégié d'autres avantages. Les régimes faisant l'objet de comptabilité distincte ont été négociés distinctement par chacun des groupes visés comme si c'était des régimes distincts.

Le Projet de loi devrait tenir compte de la comptabilité distincte et ses modalités s'appliquer séparément à chacune des parties comme s'il s'agissait de régimes distincts et non pas sur une base globale. Procéder sur base globale engendrera des iniquités entre les différents groupes. Afin de respecter les engagements déjà pris, il serait donc souhaitable d'allouer l'actif entre les groupes en fonction de cette comptabilité et par la suite allouer l'actif de chaque groupe entre les retraités et les autres.

En ce qui concerne le plafond de 18 % (20 %), le fait de ne pas reconnaître la comptabilité distincte pourrait mener à des résultats non souhaités. Par exemple, des négociations par groupe pourraient résulter en des cotisations d'exercice plus cotisations de stabilisation excédant 18 % (20 %) chez certains dans la mesure où le plafond est respecté pour le régime au total. De mêmes, si certains groupes cotisaient moins de 35 % du coût de la cotisation d'exercice mais que globalement l'ensemble des participants cotisait plus de 35 %, l'allègement prévu pourrait ne pas s'appliquer.

Régimes désignés

L'application du Projet de loi pourrait être problématique pour les régimes désignés. En effet, en vertu de l'article 39.1 de la Loi RCR, il est possible pour l'employeur de réduire sa cotisation (afin, entre autres, de se conformer aux règles de financement maximal de la Loi de l'impôt) si tous les participants et bénéficiaires y consentent.

Pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014, la part attribuable au groupe des retraités (après la suspension de l'indexation) et au groupe des actifs (après réduction de droit) doit être payée par l'employeur. Si cette cotisation ne peut être payée à cause des règles de financement maximal, un nouveau déficit correspondant à la cotisation non versée de l'employeur sera créé. Si l'employeur est responsable de ce nouveau déficit, sa cotisation peut être réduite par les gains actuariels ou la réserve. Nous comprenons que les retraités et les actifs pourraient avoir subi une réduction de droit alors que l'employeur pourrait voir sa cotisation financée à même la réserve ou les gains actuariels.

Pour le service à compter du 1^{er} janvier 2014, le coût de service courant, la cotisation de stabilisation et les déficits sont partagés à parts égales. Dans un régime désigné, la cotisation des employés est admissible. Toutefois, celle de l'employeur est sujette à certaines limites. Si cette cotisation ne peut être versée à cause des limites fiscales, un nouveau déficit sera créé, lequel devra être assumé par les deux parties, ce qui ne respecte pas vraiment l'objectif de partage à parts égales.