



**Confédération
des syndicats nationaux**

CAT – 012M
C.P. – P.L. 3
Santé financière et
pérennité des
régimes de retraite

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission de l'aménagement du territoire

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

Le 17 août 2014

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos.....	5
Introduction	5
Une situation financière difficile, mais qui s’améliore considérablement	7
La rémunération	8
Mesures favorisant la pérennité des régimes de retraite	9
a) Service antérieur au 31 décembre 2014	9
b) L’équité entre les participants actifs	13
c) Les retraités	14
Mesures qui n’ont rien à voir avec la pérennité des régimes.....	15
a) Valeur maximale du service courant de 18 %, une mesure discriminatoire pour les femmes du Québec.....	15
b) Le partage égal des coûts du service courant	20
Méthode de financement	22
a) Le fonds de stabilisation	23
b) Le partage des déficits futurs	24
Un projet de loi inconstitutionnel : une entrave substantielle au droit d’association.....	27
a) Un détournement de l’épargne des travailleurs pour le passé et un décret imposé pour l’avenir	27
b) Un processus de restructuration dont le résultat est déjà annoncé.....	28
c) Et en plus, payer pour mieux se faire couper?	29
d) Proposition d’un processus plus respectueux des droits des travailleurs	29
Conclusion	31

Avant-propos

Nous remercions le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire pour son invitation à participer à la consultation qu'il mène sur le projet de loi n° 3, Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Introduction

Comme organisation syndicale, nous sommes régulièrement appelés à faire valoir nos positions et orientations à l'égard du système de retraite, et ce, tant par rapport aux régimes publics qu'aux régimes privés, élément essentiel des conditions d'emploi de nos membres.

Grâce à notre expertise, nous appuyons les syndicats principalement lors de la négociation et du renouvellement de leur convention collective, par la définition de politiques de négociation, ainsi que par un soutien à la formation des représentantes et des représentants syndicaux en cette matière. Cette action se prolonge par des interventions de la centrale auprès des autorités réglementaires, des tribunaux et des législateurs.

En février 2008, la CSN organisait un colloque sur l'avenir des régimes de retraite afin de réfléchir aux moyens de freiner le recul important du nombre de travailleurs bénéficiant d'un régime de pension agréé et, plus particulièrement, d'un régime à prestations déterminées. La conclusion était sans équivoque; il sera très difficile de couvrir, par la négociation à court et à moyen termes, les travailleuses et les travailleurs qui n'ont pas accès à un régime de retraite, à moins d'obliger, par voie législative, les employeurs à cotiser. Sans une cotisation minimale obligatoire en fonction du revenu du travailleur, il sera de plus en plus ardu d'obtenir la mise en place de nouveaux régimes de retraite à prestations déterminées efficaces et adéquats, notamment dans le cas des travailleurs qui œuvrent dans les petites entreprises.

Le 62^e Congrès de la CSN votait, en 2008, la résolution suivante :

« Que la CSN revendique l'adoption, par le gouvernement du Québec, d'une législation favorisant le droit pour tous les salariés-es d'être couverts par un régime de retraite auquel chacun des employeurs devrait verser une cotisation prévue par la

loi. Les paramètres d'une telle approche devront être déterminés conjointement par les organisations syndicales, les organisations de défense des non-syndiqués, les employeurs et le gouvernement. Ces paramètres devront tenir compte du droit des syndicats de négocier un régime de retraite équivalent ou supérieur avec les employeurs. »

Depuis l'adoption de cette proposition, nous avons produit quantité d'études et de mémoires sur la question. Nous avons également participé à diverses consultations et effectué de multiples représentations afin de sensibiliser les acteurs du milieu de la retraite, principalement les différents gouvernements, à l'état actuel du système de retraite.

Dans le secteur municipal, la CSN a participé à un comité de travail mis sur pied par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire dont le mandat était d'examiner les modifications pouvant être apportées aux régimes de retraite municipaux afin d'en stabiliser le coût ainsi que celles à prévoir à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ou à ses règlements d'application pouvant les rendre possibles. Des recommandations devaient être formulées de manière à permettre à la Régie des rentes du Québec (RRQ) de proposer, le cas échéant, des modifications réglementaires.

Depuis plusieurs années déjà, la CSN est convaincue qu'une réforme du système de retraite s'impose. Il y a urgence d'agir non seulement en raison du faible nombre de travailleurs participant à un régime de retraite d'entreprise, mais également en raison de l'effritement de la protection de celles et de ceux qui sont actuellement couverts par un régime de pension agréé.

Le gouvernement nous convie aujourd'hui à une réforme des régimes de retraite du secteur municipal non pas en visant à augmenter le nombre de travailleurs couverts par de tels régimes, mais avec l'objectif soi-disant de redresser la situation des régimes à prestations déterminées dans le secteur municipal. Dans les faits, il entend plutôt réduire les droits acquis des participants actifs et des retraités qui ont, par la négociation, mis sur pied des régimes de retraite appropriés. Nous participons à cette consultation avec l'intention de faire modifier de façon substantielle le projet de loi n° 3 puisqu'il est, à sa face même, inconstitutionnel et contient des mesures discriminatoires pour les femmes du Québec.

L'intervention du gouvernement ne fera que fragiliser davantage la situation des régimes de retraite dans le secteur municipal, et ce, sans apporter des changements structurants pouvant assurer à long terme un meilleur avenir pour tous. Nous entendons faire part de nos pistes de solution afin de pérenniser l'ensemble des régimes de retraite incluant ceux du secteur municipal. Nous espérons être entendus.

Une situation financière difficile, mais qui s’améliore considérablement

D’entrée de jeu, la CSN ne considère pas que les régimes de retraite du secteur municipal soient tous en difficulté, loin de là. La présente démarche devrait constituer, à notre avis, une loi d’exception visant à régler les situations exceptionnelles, comme il en était question dans le rapport D’Amours. L’exercice devrait donc consister à déterminer uniquement les régimes à prestations déterminées qui sont réellement en difficulté financière afin de rendre leur restructuration possible.

Après la crise financière de 2008, les montants d’amortissement requis pour financer les déficits apparaissaient à tous considérables. Monsieur Sam Hamad, alors ministre de l’Emploi et de la Solidarité sociale, a donc réuni les représentantes et les représentants des organisations syndicales et des employeurs afin de convenir de mesures d’allègement permettant l’étalement des paiements et de donner le temps aux promoteurs des régimes d’assainir leur situation financière. Des analyses démontraient alors que des rendements positifs sur les actifs pendant quelques années ainsi qu’une faible hausse des taux d’intérêt à long terme redresseraient la situation financière, et ce, sans avoir à injecter des montants aussi importants que ce qui aurait été nécessaire selon les lois de l’époque. Les mesures d’allègement ont donc été adoptées et, comme prévu, la situation financière de l’ensemble des régimes de retraite à prestations déterminées s’est améliorée.

Au 31 décembre 2013, le taux de capitalisation médian des régimes de retraite du secteur municipal se situait autour de 90 %. Au 31 décembre 2014, il est fort probable que la très grande majorité des régimes du secteur municipal soit de nouveau pleinement capitalisée ou sur le point de l’être. Nous convenons qu’à l’heure actuelle, tout n’est pas totalement rétabli, mais la situation est loin d’être aussi catastrophique que ce que tentent de démontrer les maires des grandes villes québécoises. Il faut éviter de jeter le bébé avec l’eau du bain.

Depuis 2008, les employeurs, tant des secteurs public que privé, ne cessent de demander des mesures d’allègement du financement prétextant que la Loi actuelle est trop restrictive dans sa période d’amortissement.

Pour le secteur privé, la période d’amortissement des déficits de solvabilité est passée de cinq à dix ans alors que pour le secteur municipal, étant donné la pérennité du promoteur du régime, ces déficits n’ont plus à être financés puisque les municipalités ne peuvent faire faillite.

Dans les faits, depuis la crise de 2008, la situation financière des régimes n’a jamais été aussi bonne. Pourquoi le gouvernement tente-t-il aujourd’hui de nous convaincre qu’il faut rapidement rétablir la capitalisation à 100 %, et ce, par des coupes de droits?

Nous croyons que des changements doivent être mis en place pour assurer le maintien de ces régimes à long terme, mais aussi pour leur garantir une meilleure situation financière. Par ailleurs, il est facile d’affirmer rétrospectivement que la gestion des régimes a été déficiente ou que les régimes n’ont pas été assez capitalisés. Cependant, très peu d’observateurs auraient pu prévoir une crise comme celle de 2008. Il faut donc prendre acte des risques que ces régimes doivent assumer.

La méthode de financement actuelle a aussi contribué à la situation financière que nous connaissons. Il serait tout à fait inapproprié de croire qu’elle est toujours adéquate. Il faut donc la modifier et la renforcer pour le futur. Nous sommes aujourd’hui tous plus conscients des risques inhérents aux régimes de retraite à prestations déterminées. Nous sommes prêts à considérer de nouveaux mécanismes offrant une plus grande stabilité financière tels que le financement d’un fonds de stabilisation. Toutefois, comme tout élément de la rémunération, cela doit demeurer un enjeu de négociation collective.

La rémunération

La Cour suprême du Canada a reconnu que les régimes de retraite constituent effectivement du salaire différé. En ce sens, nous considérons que les cotisations d’un employeur dans un régime de retraite sont le fruit d’un choix collectif de rémunération. En attaquant le service passé, toute la confiance dans les efforts consentis pour prioriser l’acquisition d’un revenu adéquat à la retraite est minée. Comment alors convaincre nos membres de favoriser leur régime de retraite plutôt que d’autres avantages pécuniaires qui n’offrent pas la même garantie que le salaire qui leur est versé aujourd’hui?

Il nous apparaît impossible de décortiquer la nature des choix passés puisque, dans tous les cas, le résultat global est constitué du contrat de travail en cours, et le régime de retraite en fait partie. En aucun cas, les bénéfices promis n’ont été donnés en cadeau, bien au contraire. Ces régimes négociés de bonne foi ont sans cesse fait l’objet d’ententes entre les deux parties, et ce, même lors de récentes lois qui ont imposé des coupes ou des restructurations aux conditions de travail. Il suffit de penser aux fusions municipales et à la loi d’exception de l’époque obligeant des coupes de 6 % dans la masse salariale de l’ensemble des employés municipaux.

Nous réitérons que la loi devra fournir des outils aux parties pour trouver des solutions à leurs problèmes et ainsi permettre la restructuration des régimes en réelle difficulté financière, et ce, par la voie de la négociation. Il est tout à fait inacceptable de couper les droits acquis en ayant pour seul argument que le régime n'est pas entièrement capitalisé. Dans certains cas, nous en avons fait la preuve, la restructuration des régimes a été établie comme étant un moyen nécessaire pour maintenir l'existence de régimes à prestations déterminées en grande difficulté dans le monde municipal. Il faut garder à l'esprit que la restructuration des régimes n'est pas un but en soi, mais plutôt un moyen de les préserver.

Or, cela ne doit pas se faire au détriment des réels objectifs que nous nous sommes collectivement fixés, soit le maintien et la promotion des régimes à prestations déterminées comme outil d'épargne à la retraite.

Mesures favorisant la pérennité des régimes de retraite

a) Service antérieur au 31 décembre 2014

L'objectif d'une évaluation actuarielle sur base de capitalisation est de déterminer la situation financière du régime en supposant sa continuité dans le temps. En plus de recourir à une méthode d'évaluation actuarielle reconnue et de suivre les normes de pratiques établies par l'Institut canadien des actuaires (ICA), l'actuaire doit utiliser des hypothèses économiques et démographiques pour estimer les montants de cotisation nécessaires au financement du service courant ainsi qu'au paiement des déficits. Ainsi, l'évaluation actuarielle peut révéler des surplus qui pourront être utilisés ou conservés dans une réserve. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que certaines limites fiscales obligent l'utilisation des surplus.

Il est important d'analyser le résultat de l'évaluation actuarielle sur base de capitalisation dans une perspective de financement à long terme et non comme le résultat final d'une évaluation de solvabilité en période de faillite d'entreprise. Selon cette vision, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite donne au promoteur du régime la possibilité de financer le déficit sur une période de quinze ans et n'exige pas le financement du déficit dans l'année qui suit. Pour ces raisons, il est tout à fait improbable que d'une évaluation à une autre, un ratio exact de capitalisation à 100 % apparaisse. Nous constaterons plutôt des variations d'une évaluation à une autre.

Au fil du temps, les employeurs et les employé-es ont convenu de méthodes pour niveler ces fluctuations soit en créant des réserves, en utilisant des clauses-banquiers, ou encore en prévoyant des bonifications *ad hoc*. Un ratio de capitalisation ne constitue pas

nécessairement un indicateur de mauvaise gestion du régime ou un signal d'alerte de sa santé financière.

Il est tout à fait normal de voir le ratio de capitalisation varier d'une année à une autre. Les administrateurs doivent donc mettre en place des mécanismes de gestion des risques conséquents avec leur capacité et leur volonté d'assumer ces variations.

Au cours des années de rendements positifs, les organismes municipaux ont préféré utiliser les surplus pour réduire leur contribution au lieu de les utiliser pour diminuer leurs risques et assurer les rentes des retraités.

Dans le secteur municipal, la pérennité des villes leur a permis de demander au gouvernement la mise en place d'une provision pour écart défavorable (PED) qui non seulement limite l'utilisation des gains actuariels et réduit les possibilités de bonifications futures, mais maintient le régime en situation de déficit sur une plus longue période. En aucun cas, l'objectif principal du gouvernement ou de ceux qui ont demandé la création de cette réserve n'a été de ramener rapidement les régimes à un degré de capitalisation à 100 %.

Nous sommes toujours en désaccord avec la méthode de gestion de la PED propre au secteur municipal. Par contre, nous sommes en accord à l'effet qu'un régime de retraite à prestations déterminées se finance dans une perspective de moyen et de long termes, et que les fluctuations de cotisation ne devraient pas être accentuées en exigeant la réduction rapide des déficits ou l'utilisation accélérée des surplus.

Pourquoi devrait-on aujourd'hui utiliser des moyens aussi drastiques que des coupes de droits acquis pour corriger un niveau de capitalisation à 90 %, à 95 % ou à 99,9 %? De tels niveaux n'ont jamais été considérés problématiques par le passé. Rien ne justifie l'imposition de coupes par le gouvernement dans les droits acquis des participants aux régimes de retraite. Cela est particulièrement vrai dans le secteur municipal où les employeurs sont pérennes.

Sous le couvert de la pérennité des régimes, le gouvernement accède aux demandes des municipalités et leur permet de renier leurs engagements contractuels envers leurs salariés. Non seulement le gouvernement permet-il la réduction des droits, uniquement possible en cas de faillite d'entreprise, mais il impose ces coupes par des modifications législatives à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, dont l'objectif est la protection des participants actifs et des retraités.

Soumettre à un exercice de restructuration tous les régimes du secteur municipal dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % nous apparaît irrationnel, sans fondement et tout à fait disproportionné par rapport à l'objectif de pérennisation des régimes de retraite.

Depuis le début des débats sur la question des régimes de retraite dans le secteur municipal, la CSN affirme être prête à envisager une restructuration des régimes en réelle difficulté financière. Cependant, nous nous opposons à une restructuration obligatoire de capitalisation à 100 % contenue dans le projet de loi.

Avec un tel objectif, le gouvernement s'éloigne de l'esprit du rapport D'Amours, et de son énoncé initial, qui est de s'attaquer aux régimes en réelle difficulté. Il donne plutôt suite à une promesse politique de réduction des conditions de travail des travailleurs municipaux.

Le titre même du projet de loi indique que l'objectif est de pérenniser les régimes de retraite à prestations déterminées. Le degré de capitalisation peut être un indicateur de cette santé financière; plus ce ratio est faible, plus les montants d'amortissement nécessaires sont importants et ont un impact sur la capacité financière de l'organisme municipal.

Il nous apparaît donc logique d'utiliser un tel critère afin de déterminer les régimes devant être restructurés. Dans cette perspective, nous pourrions être d'accord pour obliger la restructuration afin que le régime retrouve une capitalisation d'au moins 85 %.

Nous sommes aussi en accord avec le partage des efforts de restructuration en parts égales entre la ville et les participants. Cependant, comme cela est exigé de la part des participants, la ville doit obligatoirement verser sa part en un montant unique payable à la même date que l'application de la réduction des droits des participants.

Permettre à la ville d'étaler sur quinze ans le financement de sa part du déficit équivaut à une application de deux poids, deux mesures. En outre, cela révèle qu'il n'y a en réalité aucun problème de santé financière. S'il faut vraiment assurer la pérennité du régime et procéder à des coupes de droits, il faut exiger le paiement rapide des sommes équivalentes dues par l'employeur comme le suggérerait le rapport D'Amours.

Les régimes qui présentent un ratio de capitalisation au-delà de 85 % ne devraient pas faire l'objet d'une restructuration obligatoire. Au cours de la période visée par la loi d'exception, la CSN estime que les parties, si telle est leur volonté, pourraient convenir d'utiliser les outils mis à leur disposition pour restructurer leur régime, et ce, même s'il n'est pas en difficulté.

Si les parties en font la demande conjointement, la loi pourrait permettre, de façon exceptionnelle, de réduire les bénéfices passés pour la moitié de la valeur des déficits, l'autre moitié devant être financée par la ville en un versement unique de valeur équivalente aux coupes subies par les participants. Cette mesure s'inscrit dans la foulée des recommandations du comité d'experts sur la pérennisation du système de retraite.

Les recommandations 14, 15 et 16 permettaient aux parties de négocier une réduction des droits et exigeaient de l'employeur une contribution financière équivalant à cette réduction. En aucun cas, le comité d'experts ne recommandait d'aller aussi loin que d'obliger la réduction des droits. Le droit de négocier demeurerait au centre de cette initiative des parties.

Les administrateurs de régimes de retraite doivent prendre tous les moyens pour en arriver à un financement adéquat et viser la protection des droits acquis. Cependant, l'expérience des dernières années a démontré que des situations exceptionnelles peuvent malheureusement se produire.

Si la réduction des droits acquis est une condition essentielle pour assurer la survie d'un régime, nous acceptons que la Loi sur les régimes complémentaires de retraite puisse être modifiée afin que le régime retrouve une capitalisation d'au moins 85 %. Dans ces cas, la Régie des rentes du Québec devra assumer son rôle d'autorité de surveillance, vérifier la nécessité de chaque opération de restructuration du service passé et bien l'encadrer. De plus, elle devra faire en sorte que la ville verse un montant équivalant à la valeur de la coupe des droits, et ce, en un seul versement.

Il est clair, pour nous, que les mécanismes de restructuration du service passé proposés par le projet de loi sont inacceptables. Cette proposition n'accorde aucune chance à la négociation, et exige au surplus la réduction des droits acquis dès que la situation financière du régime est en deçà de 100 %, ce que la CSN trouve tout à fait déraisonnable.

Il est absurde que le projet de loi ne laisse pas place à une négociation globale sur l'ensemble des conditions de travail afin de trouver l'espace nécessaire pour atteindre l'objectif de capitalisation à 85 %.

La CSN estime qu'il faut privilégier l'autonomie des administrations municipales qui souhaitent convenir d'ententes locales négociées avec leurs syndicats concernant leurs régimes de retraite. Pour les municipalités qui désirent maintenir les ententes qu'elles ont convenu avec leurs syndicats sur leurs régimes de retraite, le projet de loi devrait prévoir pour celles-ci, un droit d'*opting out* afin qu'elles ne soient pas soumises aux prescriptions de la loi.

RECOMMANDATION 1

- La CSN recommande que le projet de loi prévoie pour les municipalités et leurs syndicats un droit d'*opting out* afin qu'ils ne soient pas soumis aux prescriptions de la loi.

RECOMMANDATION 2

- La CSN recommande que seuls les régimes capitalisés en deçà de 85 % fassent l'objet d'une restructuration obligatoire dans la mesure où les conditions suivantes sont respectées :
 - la réduction des droits est une condition essentielle pour assurer la survie du régime de retraite;
 - la réduction des droits acquis, ajoutée à un versement équivalent à la valeur des droits supprimés de la part de l'organisme municipal, permet au régime de retrouver un degré de capitalisation à 85 %.

b) L'équité entre les participants actifs

Le régime à prestations déterminées demeure le meilleur outil pour collectiviser les risques et permettre à tous les participants d'avoir accès aux mêmes bénéfices à la retraite. Cependant, il arrive que des groupes de participants (cols bleus, cols blancs, cadres ou policiers) décident de négocier des bénéfices différents. Ces négociations peuvent se solder en des situations financières et en des niveaux de cotisation différents par groupe, et ce, toujours à l'intérieur du même régime.

Aux seuls fins de mener à bien l'ensemble du processus de restructuration, la CSN insiste sur la nécessité de constituer des groupes distincts au sein des régimes de retraite existants, en reconnaissant les comptabilités distinctes actuellement prévues dans les régimes. Une fois cette opération effectuée, les règles actuelles doivent continuer de s'appliquer. Cette séparation est nécessaire afin de bien déterminer les groupes qui devront restructurer leur régime et atteindre un degré de capitalisation à 85 %. Nous estimons que le niveau de capitalisation doit être calculé par groupe afin de respecter le principe d'équité et de reconnaître les efforts et les aménagements consentis par certains groupes de participants lors de négociations antérieures.

Nous comprenons que la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ne reconnaît pas les comptabilités distinctes bien que la Régie des rentes soit parfaitement au courant de leur existence dans plusieurs régimes sous sa surveillance. Nous ne demandons pas que ces comptabilités soient reconnues formellement dans la loi, mais que l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 présente cette comptabilité séparée ainsi que le niveau de capitalisation de chacun des groupes. Si le gouvernement veut imposer aux travailleurs des coupes de droits, il doit nécessairement s'assurer qu'elles soient équitables et qu'elles

permettent de réduire le déficit du groupe qui subit les modifications. Si un groupe compte des bénéfices plus généreux ou s'il a convenu d'un financement à plus long terme de ses bonifications lors d'une négociation précédente, cela ne devrait avoir aucun impact sur les autres participants du régime.

Nous sommes d'ailleurs très inquiets du sort que réserve le projet de loi aux plus petits groupes à l'intérieur d'un régime. Comment pourra-t-on empêcher qu'un vote majoritaire des participants actifs ne fasse assumer plus que sa part du déficit à un groupe minoritaire? Ainsi, le projet de loi tel que formulé mènera directement à l'arbitrage puisque la part du déficit qui revient à chaque syndicat ou association représenté dans le régime n'est pas établie clairement, et ce, dès le début du processus. Sans cette comptabilité distincte obligatoire, il sera très difficile de s'assurer que les modifications requises se feront de façon équitable. Sans ces objectifs formels pour chaque groupe, nous sommes convaincus qu'il y aura nécessairement recours à l'arbitrage et que plusieurs groupes, notamment les plus petits, en seront victimes.

RECOMMANDATION 3

- La CSN recommande que les objectifs de restructuration doivent être fixés par groupe distinct de participants actifs dans les régimes où ces groupes ont des bénéfices différents, dans ces cas :
 - la loi doit exiger que l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 présente le degré de capitalisation par groupe;
 - l'arbitre doit émettre son jugement en se basant sur ces objectifs distincts;
 - le vote d'acceptation doit se faire par groupe et non par l'ensemble des participants actifs.

c) Les retraités

Selon le projet de loi, le déficit existant au 1^{er} janvier 2014 sera réparti entre les participants actifs et les retraités en proportion de leurs engagements respectifs, ce qui corrige un problème important généré par la première mouture du projet de loi n°79 déposé par le Parti Québécois. En effet, pour rétablir de 10 % le niveau de capitalisation requis dans un régime où les engagements des retraités représentent plus de 50 % du passif, cela pourrait vouloir dire des réductions de droits de plus de 25 % pour les participants actifs. Nous sommes donc en accord avec la mesure qui prévoit la création de ces deux groupes distincts dès le début.

Cependant, nous sommes tout à fait en désaccord avec le fait que le projet de loi prévoit la possibilité pour l'organisme municipal de renier ses engagements contractuels et ses

promesses envers les retraités. Si nous sommes d'accord que certaines modifications aux droits des participants actifs dans les régimes en réelle difficulté financière peuvent être négociées, nous nous opposons formellement aux coupes de droits des retraités. Comme ces derniers n'ont plus de lien d'emploi, ils ne pourront négocier que des pertes de droits et rien d'autre. De plus, puisqu'ils ont quitté le marché du travail, il leur sera quasi impossible de combler ce manque à gagner.

Même le rapport D'Amours n'allait pas si loin. Il proposait aux retraités de faire leur part si plus de 70 % d'entre eux ne s'y opposaient pas. Dans le cadre d'une négociation ciblée dans le temps, si les participants actifs acceptaient des modifications à leurs droits, les retraités pouvaient, volontairement, accepter de participer à l'effort de redressement des régimes en difficulté.

Dans le projet de loi actuel, pour peu que le niveau de capitalisation soit en deçà de 100 %, l'organisme municipal pourra suspendre l'indexation des rentes des retraités, et ce, sans autres justifications relativement à la santé financière du régime. Cet exercice constitue une dérive importante du rôle et de la mission de base d'un gouvernement, soit la protection de ses citoyens les plus vulnérables.

Les participants actifs ne doivent pas assumer plus que leur part des déficits dans les régimes en réelle difficulté financière, ce qui ne veut pas dire couper leur rente.

Nous sommes en accord avec cette proposition dans la mesure où elle représente l'ensemble du déficit relatif à la portion des engagements des retraités.

RECOMMANDATION 4

- La CSN recommande que la loi exige des organismes municipaux qu'ils assument la totalité du déficit relatif aux engagements des retraités et qu'ils honorent leurs engagements contractuels.

Mesures qui n'ont rien à voir avec la pérennité des régimes

a) Valeur maximale du service courant de 18 %, une mesure discriminatoire pour les femmes du Québec

Si le projet de loi devait être adopté tel quel le 1^{er} janvier 2015, la somme des cotisations d'exercice et de la cotisation de stabilisation ne pourrait excéder 18 % de la masse salariale. Dans les faits, si un fonds de stabilisation de 10 % de la valeur du coût du service courant était prévu, le maximum de ce coût ne serait pas de 18 %, mais bien de 16,36 % de la masse

salariale. Cette mesure n'est rien d'autre qu'une attaque frontale contre les travailleurs du secteur municipal et n'a absolument rien à voir avec la santé financière des régimes ou leur pérennité.

✓ ***Une mesure qui n'a rien à voir avec la santé financière du régime***

Depuis la crise financière de 2008, des comités de travail mis en place par les gouvernements ont cherché des solutions pour assurer la survie des régimes de retraite. Des mesures d'allègement ont été adoptées. Un comité d'experts a soumis son rapport sur les méthodes de financement des régimes. Des comités de travail de l'Institut canadien des actuaires ainsi que l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) ont émis des recommandations et revu leurs directives sur les mécanismes de financement.

Un nombre important d'études, de rapports et d'analyses d'expériences ont été produits afin d'aider les gouvernements à modifier leurs lois et de permettre la pérennisation des régimes de retraite à prestations déterminées. Les modifications proposées passent par une meilleure gestion et une nouvelle méthode de financement.

Ces études ne proposent en aucun cas de limiter la valeur des promesses futures parce que cette mesure n'a absolument rien à voir avec les objectifs de santé financière et de survie des régimes à prestations déterminées.

De petits régimes (moins de 18 % de la masse salariale) mal financés et mal gérés peuvent être en situation financière difficile et demander des amortissements importants au-delà de ce qu'avaient prévu les promoteurs des régimes. De même, des régimes plus imposants (plus de 18 % de la masse salariale) démontrent qu'une gestion rigoureuse des risques permet aux participants d'accumuler un revenu de retraite adéquat, et ce, sans alourdir les charges des promoteurs des régimes. La valeur du service courant n'a rien à voir avec le déficit actuel qu'il faut financer et la situation exceptionnelle que nous connaissons.

✓ ***Un projet de loi discriminatoire pour les femmes***

Selon le projet de loi, il faudra à l'avenir modifier le régime au plan du service courant afin qu'il ne coûte pas plus de 16,36 % de la masse salariale. Dans un régime à prestations déterminées, le coût du régime est influencé non seulement par les bénéfices promis ou les hypothèses choisies par l'actuaire, mais aussi par les caractéristiques de la population qui y participe.

De tout temps, l'avantage d'un régime à prestations déterminées sur celui à cotisations déterminées est qu'il permet d'offrir à toutes et à tous, les mêmes bénéfices indépen-

damment de la composition du groupe. Par exemple, si dans une ville le groupe des cols blancs est plus jeune que celui des cols bleus, les bénéfices promis seront les mêmes, et ce, sans être modifiés chaque fois qu'il y a un renouvellement de la main-d'œuvre. Plus encore, le régime à prestations déterminées octroie aux femmes les mêmes conditions de retraite qu'aux hommes malgré le fait que ces dernières vivent plus longtemps, ce qui peut augmenter les coûts du régime.

Si le projet de loi est adopté tel quel, plusieurs régimes devront réduire leurs bénéfices afin de respecter la valeur de 16,36 % de la masse salariale. Si chaque groupe veut préserver la valeur de ses rentes, cela aura comme résultat un âge de retraite plus élevé pour les groupes à prédominance féminine que pour ceux composés uniquement d'hommes.

Dans certains secteurs d'activité où les femmes sont majoritaires, le projet de loi les forcera à travailler plus longtemps que leurs collègues masculins de groupes différents. Les régimes de retraite à prestations déterminées constituent un des éléments pouvant rendre la rémunération femme-homme plus équitable.

En imposant un maximum sur la valeur des régimes, le gouvernement est susceptible de diminuer les conditions de retraite des femmes et de repousser l'âge de la retraite de celles-ci au-delà de celui des hommes. Ce qui est susceptible de se produire : ces groupes de femmes quitteront tout de même le marché du travail pour la retraite au même âge que leurs collègues masculins, mais avec des rentes réduites qui maintiendront et accentueront l'écart du revenu entre les femmes et les hommes.

Avec cette mesure, le gouvernement augmentera davantage les statistiques montrant que les femmes de tous âges sont plus pauvres que les hommes. Au Québec, non seulement leur salaire sera plus bas que celui des hommes, mais leur perspective de revenu à la retraite encore moins intéressante.

La Loi de l'impôt fédéral, généralement non reconnue comme étant la plus redistributive, a pris en compte la nature des différents types de régimes et fixe les plafonds sur la base des bénéfices et non sur la valeur du régime. Si le projet de loi n° 3 devait être adopté, ces plafonds, déterminant l'espace fiscal des régimes de retraite, seraient dorénavant applicables à l'ensemble des Canadiens sauf aux travailleurs du secteur municipal du Québec pour qui la nouvelle loi serait plus restrictive que la Loi de l'impôt fédéral.

✓ ***Une mesure qui porte atteinte à la libre négociation***

La valeur d'un régime de retraite est le résultat d'une série de négociations où chacune des parties met en avant ses choix pour finalement conclure une entente. À la table de négociation, la partie patronale a toujours été bien représentée et a non seulement défendu ses priorités, mais a accepté le résultat final.

La demande des maires d'inclure dans la loi un plafond sur la valeur des régimes de retraite équivaut à demander au gouvernement d'agir après coup sur leur négociation pour obtenir, par la force, une réduction de la rémunération des employés municipaux.

Le régime de retraite fait partie de la rémunération globale et, à ce titre, a toujours été un élément déterminant aux tables de négociation. La partie patronale a toujours eu et a encore la possibilité de demander une réduction de la valeur du régime pour le futur; aucune loi n'est nécessaire pour faire cette demande. D'ailleurs, certaines municipalités se présentent aux tables de négociation avec des mandats visant à réduire la valeur du régime pour le service futur. Ces municipalités n'ont donc pas attendu le projet de loi puisqu'elles ont tout en main et toute la légitimité pour porter ces demandes lors du renouvellement de la convention collective.

Si le gouvernement croit en la capacité des administrations municipales de gérer leurs budgets comme tout employeur du secteur privé, et s'il veut vraiment les traiter comme des entités responsables, autonomes et efficaces, il doit alors cesser d'intervenir directement dans leurs responsabilités. La décision du gouvernement d'imposer un plafond sur la valeur des régimes ne vise uniquement qu'à limiter la rémunération et à bafouer le droit à la libre négociation.

✓ ***Une mesure qui pénalise ceux qui ont privilégié l'épargne***

Dans une société où les économistes parlent sans cesse de l'endettement des ménages québécois, comment le gouvernement peut-il attaquer les groupes qui ont pris la décision de privilégier l'épargne au détriment du salaire et de la consommation immédiate? Favoriser le régime de retraite lors des négociations fait en sorte que ces travailleurs arriveront à la retraite avec un revenu suffisant pour soutenir l'économie québécoise.

Alors que nous assistons à des campagnes médiatiques de grande envergure de la Régie des rentes du Québec pour encourager les gens à mettre des sous de côté, comment le gouvernement peut-il défendre cette mesure qui forcera dorénavant les travailleurs à réduire leur épargne-retraite?

Comparons deux groupes de travailleurs : l'un (groupe 1) ayant, au fil des négociations, privilégié l'épargne à la retraite dont le régime a une valeur de 20 % financé par une contribution de l'employeur de 12 %, et l'autre (groupe 2) n'ayant opté que pour des bénéfices salariaux.

	Salaire	Contribution employeur	Rémunération totale
Groupe 1	50 000 \$	6 000 \$	56 000 \$
Groupe 2	56 000 \$	0	56 000 \$

Quel impact aura le projet de loi en considérant non seulement la mesure de 18 % sur le maximum permis, mais en y ajoutant le partage des coûts de 50 %?

	Salaire	Contribution employeur	Rémunération totale
Groupe 1	50 000 \$	4 500 \$	54 500 \$
Groupe 2	56 000 \$	0	56 000 \$

Le gouvernement dit vouloir favoriser la négociation. Ce projet de loi ne permet en aucun cas d'y arriver puisqu'il fixe plutôt le résultat auquel il faut parvenir. Contrairement à toutes les lois qu'ont connues les employés municipaux précédemment, cette dernière touche non seulement leur rémunération, mais elle s'attaque à ceux qui ont privilégié l'épargne au détriment du salaire.

Si le gouvernement ne cherche pas qu'à plaire aux maires des grandes villes qui veulent sabrer la rémunération de leurs travailleurs et s'il est sérieux avec ses objectifs de santé financière du régime, il doit au moins prévoir que toute réduction de valeur dans le régime de retraite doit nécessairement être retournée sous forme de salaire.

Sans une telle mesure, il n'y a pas de négociation possible entre le syndicat et la ville puisque les pourparlers ne serviront qu'à déterminer les bénéfices à retrancher, et ce, sans aucune concession de la part de la ville. Pour la CSN, si l'exercice s'arrête à déterminer les bénéfices qui seront retirés aux travailleurs, la négociation se jouera entre les jeunes et les vieux, les femmes et les hommes, les actifs et les retraités, mais certainement pas entre la ville et ses travailleurs.

La CSN est tout à fait en désaccord avec l'imposition d'un plafond sur la valeur maximale des régimes de retraite dans le secteur municipal. Cette mesure est sans relation avec la santé financière des régimes, particulièrement inéquitable pour les femmes, et contrevient au droit d'association qui inclut le droit de négociation reconnu dans les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne de même que dans les conventions internationales du travail.

RECOMMANDATION 5

- La CSN recommande le retrait de l'imposition d'un plafond sur la valeur des régimes de retraite.

b) Le partage égal des coûts du service courant

Bien que ce principe paraît simple à comprendre pour la population en général et qu'un partage des coûts entre les travailleurs et l'employeur semble reposer sur des principes d'équité, il n'en est rien.

Le partage en parts égales du service courant n'assure pas la pérennité et la viabilité des régimes de retraite, loin de là. Imposer un partage des coûts ne règle aucunement les difficultés auxquelles sont confrontés certains régimes de retraite. Pour la CSN, il est clair qu'une nouvelle méthode de financement qui inclurait un fonds de stabilisation et une meilleure gestion des risques aurait sans doute un impact positif sur la variabilité du financement des régimes de même que sur leur capacité à s'acquitter de leurs engagements. La situation financière des régimes de retraite et l'impact de la crise économique sur le niveau de capitalisation des régimes n'ont rien à voir avec le partage des coûts entre les employés et l'employeur.

Le fait de partager autrement les coûts du régime ne modifie d'aucune manière la hauteur de la facture. Prétendre le contraire et laisser entendre à la population que cette nouvelle répartition améliorera la situation financière des régimes relève d'un discours démagogique et tout à fait inexact.

Imposer le 50/50 nécessiterait sans aucun doute la réouverture de plusieurs conventions collectives du secteur municipal alors que certains régimes sont présentement en bonne santé financière et ne requièrent aucune intervention. Cette politique créerait inévitablement des conflits là où il n'en existe pas. Pourquoi modifier ce qui a été convenu entre les parties et qui fonctionne bien?

La réduction de la cotisation des employeurs et la hausse de celle des employés ne reflètent pas l'effort déjà fourni par les parties pour assurer la pérennité du régime ou encore la « générosité » de ce dernier.

Prenons un régime de faible valeur (10 % de la masse salariale) dans lequel l'employeur cotise 6 % et l'employé 4 % et comparons-le à un régime plus « généreux » (18 % de la masse salariale) dans lequel l'employeur cotise 10 % et l'employé 8 %. Bien que l'employeur ne verse que 6 % dans le premier cas, la loi lui permettra de réduire de 1 % sa contribution déjà peu élevée. Quant aux employés des deux régimes, la loi leur imposera

un effort semblable, soit une hausse de cotisation de 1 % de leur salaire, et ce, indépendamment du coût et de la valeur de leur régime. Une telle politique désavantage les travailleurs qui ont opté pour un régime moins généreux, mais financé en plus grande partie par l'employeur. Les municipalités n'ont pas toutes des régimes comparables à ceux des grandes villes. Cette mesure frappe sans discernement les employés des plus petites municipalités qui n'ont pas nécessairement les conditions de travail les plus avantageuses.

En imposant un partage des coûts du service courant sans compensation en salaire, la cotisation des participants est augmentée réduisant leur rémunération globale et leur revenu disponible.

Cette mesure touchera nécessairement les plus jeunes participants au régime puisqu'ils devront tout au long de leur carrière payer davantage pour recevoir les mêmes bénéfices que leurs aînés. Quant aux travailleurs plus âgés, ils ne devront financer ce nouveau partage que durant quelques années.

Ce projet de loi attaque les jeunes en leur imposant des coupes directement liées aux décisions des générations qui les ont précédés et en limitant leur choix de rémunération. Le fait d'obliger un partage des coûts de 50 % à tous les régimes du secteur municipal sans compensation sur le salaire produira de larges iniquités entre les différentes générations de cotisants aux régimes.

La CSN s'oppose à l'imposition d'un partage des coûts de 50 % du service courant. Cette mesure est sans fondement et ne vise qu'à réduire aveuglément la rémunération de certains employés municipaux. Ce principe semble incontournable pour le gouvernement, même s'il ne permet en rien de « favoriser la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal », comme le mentionne le titre du projet de loi.

La CSN considère qu'en imposant un partage de 50-50, le gouvernement fait table rase des ententes contractuelles intervenues et du choix de négociation dont les parties ont librement convenu. Le gouvernement remet en cause l'équilibre des relations de travail et la paix sociale dans les milieux de travail.

Si l'objectif est vraiment d'imposer un partage des coûts et non de réduire indirectement les salaires, la loi doit imposer une compensation salariale équivalant à la réduction de la cotisation de l'employeur.

RECOMMANDATION 6

- La CSN recommande de ne pas procéder à un partage égal des coûts du service courant, car cette mesure ne permet pas véritablement de pérenniser les régimes de retraite et ne vise qu'à réduire unilatéralement la rémunération des employés municipaux.

Méthode de financement

Au cours des dernières années, nous avons constaté que les régimes de retraite à prestations déterminées pouvaient comporter des risques. Plusieurs régimes, tant dans les secteurs privé que public et parapublic, se sont retrouvés en situation financière difficile. Les méthodes d'évaluation actuarielle et les politiques de gestion des risques utilisées par la grande majorité des régimes n'ont pas su les prémunir contre les aléas du marché, les baisses des taux d'intérêt et, plus particulièrement, la maturité des obligations sous leur responsabilité. Si les méthodes utilisées avaient été adéquates, nous n'aurions pas à subir cette réforme.

Si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec son projet de restructuration des régimes, c'est, en partie, parce que les méthodes de financement des régimes n'ont pas été à la hauteur. Il serait inquiétant, d'une part, de procéder à des modifications du service passé et, d'autre part, d'affirmer que la méthode de financement est toujours adéquate.

Pour la CSN, il est clair que les méthodes d'évaluation actuarielle sur base de capitalisation et sur base de solvabilité requises par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite doivent être modernisées. Nous sommes bien conscients que la méthode de solvabilité actuelle est celle qui permet une meilleure garantie de rentes, et ce, particulièrement dans le secteur privé. Cependant, les cotisations nécessaires peuvent devenir très importantes lors de crises majeures et générer des problèmes financiers pour les parties qui financent le régime.

Même si les règles de solvabilité actuelles avaient été en vigueur en 2008, cela n'aurait pas empêché des cas déplorables de réduction des rentes, comme chez *White Birch Paper*, et des demandes d'allègement d'employeurs en difficulté, comme ce fut le cas chez Abitibi-Bowater. Dans plusieurs cas, l'évaluation de solvabilité n'a pas joué son rôle. Bien que le financement sur base de solvabilité ne soit plus requis pour les organismes municipaux, il faut quand même en produire l'évaluation pour mesurer la santé financière du régime puisque c'est toujours elle qui dicte la possibilité d'utiliser les surplus.

La sécurité des prestations promises nous préoccupe toujours, mais nous nous soucions également de la stabilité des cotisations, de la mise en place et du maintien des régimes à prestations déterminées.

Il faut trouver une méthode qui favorise un meilleur équilibre entre la sécurité et la stabilité, qui permet d'établir le coût réel des prestations promises et d'atteindre une meilleure équité entre les différentes générations de cotisants. De plus, il est impératif que les régimes se dotent d'une politique de gestion des risques adaptée à leur maturité. Cela pourrait aussi vouloir dire une politique de gestion de la maturité pour se prémunir contre des risques et des fluctuations trop élevés comparativement à la masse salariale des cotisants.

Nous ne sommes pas les seuls à revoir nos méthodes de financement. Plusieurs pays de l'OCDE qui comptent des régimes à prestations déterminées en sont présentement à leur première sinon leur deuxième réforme. L'Institut canadien des actuaires a aussi effectué des recherches sur différentes méthodes de financement. Le Québec a un long historique de consensus sociaux sur les réformes des lois régissant les régimes de retraite. Les dernières modifications telles que les mesures d'allègement ont fait l'objet de travaux paritaires et ont permis de dégager des compromis pour la survie des régimes à prestations déterminées.

a) *Le fonds de stabilisation*

La CSN est favorable à l'introduction d'un fonds de stabilisation financé par une cotisation additionnelle lors du renouvellement de la convention collective. Cependant, contrairement à ce que laisse entendre le projet de loi, l'introduction d'un tel fonds est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît.

Premièrement, la hauteur du fonds devrait être fixée en fonction du niveau de risques de la politique d'investissement et non pas en fonction d'un pourcentage déterminé par la loi. Le document de recherche de l'ICA¹ sur les régimes de retraite du secteur privé détermine, selon les scénarios d'investissements retenus, les probabilités qu'ils se retrouvent en position de surplus. Par exemple, dans le cas d'une caisse investie à 50 % en produits fixes et à 50 % en produits variables, il faut financer une réserve de 15 % afin que le régime ait 85 %² des chances d'être en position de surplus au cours des prochaines années.

Si ces pourcentages sont adéquats, peut-être doivent-ils être revus à la baisse dans le secteur municipal du fait de leur pérennité? Dans le secteur municipal, la méthode utilisée par le législateur doit être conséquente et logique avec celle du secteur privé et doit reposer sur des études sérieuses et non sur un chiffre aléatoire.

¹ Provision pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées.

² Interpolation des résultats du 25^e et du 10^e percentile du document de recherche.

Deuxièmement, l'introduction d'un tel fonds nécessite de nombreuses réflexions pour s'assurer que son financement soit adéquat. Elles doivent impérativement faire l'objet de discussions approfondies permettant l'atteinte d'un consensus large.

Finalement, la gestion des régimes devra être simplifiée. Il existe actuellement dans le secteur municipal une provision pour écart défavorable applicable au service passé, dont la gestion est plus que compliquée. En 2012, un règlement spécial³ a fait l'objet d'un consensus auprès des parties afin de permettre l'établissement d'un fonds de stabilisation en créant un « mur de Chine » entre les obligations passées et futures. Les régimes qui ont mis en place ces fonds de stabilisation ont prévu des règles précises sur le financement et le partage des excédents.

Il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle séparation des engagements et d'exiger que les régimes détiennent deux ou même trois caisses différentes avec des mécanismes de réserve et d'allocation des surplus.

Il faut établir une méthode cohérente pour le futur et réfléchir aux différents mécanismes qui permettront aux parties d'harmoniser le financement de leur service passé tout en respectant leurs engagements.

La mise en place de ce fonds de stabilisation provoquera, au sein de plusieurs régimes du secteur municipal, de larges bouleversements dans le financement et dans les ententes convenues entre les parties. Si le gouvernement veut aller de l'avant avec des modifications sur la méthode de financement, il doit s'assurer que cela ne vienne pas complexifier davantage la gestion des régimes.

RECOMMANDATION 7

- La CSN recommande la mise en place d'un fonds de stabilisation par une cotisation additionnelle lors du renouvellement de la convention collective, si, et seulement si, ce fonds est cohérent avec une nouvelle méthode de financement qui devra faire l'objet d'un consensus entre les parties.

b) Le partage des déficits futurs

La CSN s'oppose fermement au partage obligatoire des déficits futurs. La base même d'un régime à prestations déterminées implique que les déficits sont à la charge de l'employeur. Si le participant doit maintenant couvrir directement le déficit, il ne s'agira plus de régimes à prestations déterminées, mais plutôt de régimes à prestations cibles.

³ Règlement sur le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire.

Le financement direct des déficits par les participants est en totale contradiction avec le fondement même d'un régime à prestations déterminées. Imposer un tel changement transforme l'essence et la nature de ce type d'outil d'épargne-retraite et un tout autre modèle de régime.

✓ **Une mesure tout à fait inéquitable et inapplicable**

Au Québec, bien que la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ne permette pas aux travailleurs de participer directement au financement du déficit, certains groupes, notamment dans le secteur universitaire, ont convenu, de façon libre et volontaire, de partager en parts égales ces déficits. Tout comme pour les autres régimes de retraite, ces groupes demandent aujourd'hui au gouvernement de les soutenir, car ils ne sont pas en mesure d'appliquer ce partage.

La hausse de cotisation requise est trop élevée. Il est tout à fait inconcevable de demander à un nouvel employé de verser une cotisation de plus de 10 % et, en même temps, de n'accumuler qu'une minime rente annuelle. Des cotisations importantes sont exigées des travailleurs lorsque les déficits surviennent, ce qui laisse peu de marge pour financer une rente au service courant. Un nouvel employé doit donc payer plus pour financer le déficit de ceux qui l'ont précédé tout en accumulant une plus petite rente.

Par un tel partage, le gouvernement imposera aux jeunes générations de travailleurs l'obligation de payer les déficits relatifs aux droits acquis des travailleurs qui les ont précédés. Il est aujourd'hui question de service futur, mais après quelques années d'application du partage des coûts nous risquons de nous retrouver dans la même situation que maintenant. L'imposition d'un partage des déficits constitue la meilleure façon de créer, pour le futur, de larges iniquités entre les différentes générations de cotisants.

Certaines des mesures actuellement permises dans les régimes de type à prestations déterminées ne peuvent l'être dans les régimes où les participants assument les risques puisqu'elles les augmentent. Prenons, par exemple, les mesures de retraite anticipée subventionnées qui ne sont pas versées lorsque le participant quitte le régime avant la retraite, ce bénéfice provoque des écarts de financement importants lorsqu'un groupe de participants atteint simultanément les conditions requises à l'acquisition de ce dernier. De même, un régime peut revaloriser la prestation d'un travailleur du groupe des cols blancs, qui devient cadre et dont le salaire est augmenté, provoquant ainsi un déficit dans le régime de retraite. Il serait tout à fait inadmissible de faire endosser ces déficits de fonctionnement du régime par l'ensemble des autres participants.

✓ **Qu'arrivera-t-il avec le déficit des retraités?**

Étant donné que le projet de loi permet de faire assumer les déficits aux participants, une attention spéciale doit être portée aux retraités. La future loi doit prévoir des mesures d'atténuation des risques pour sécuriser ces derniers. Elle doit aussi permettre aux promoteurs des régimes d'acheter les rentes de ces derniers auprès d'une compagnie d'assurance afin de les garantir et d'en empêcher la variabilité une fois qu'ils auront pris leur retraite.

Non seulement cette mesure permet une plus grande sécurité pour les retraités, mais elle assure une plus grande viabilité du régime à long terme pour les travailleurs toujours actifs.

Si le gouvernement inscrit dans la loi que les participants assument 50 % des déficits futurs, qu'arrivera-t-il aux retraités si les participants ne sont pas en mesure de verser les cotisations requises et que, dans une petite municipalité, les participants actifs quittent la ville en raison du fardeau trop important? Qui sera responsable de verser l'argent pour assurer le versement de la totalité des rentes promises?

✓ **La nature même du régime à prestations déterminées**

Un régime à prestations déterminées ne constitue pas un régime où les participants recevront nécessairement un bénéfice égal à la fin de leur carrière. Le régime à prestations déterminées promet certains bénéfices lorsque le participant satisfait aux critères requis.

Par exemple, afin de favoriser la rétention des travailleurs, les parties peuvent prévoir des mesures de retraite anticipée plus généreuses pour ceux qui ont plusieurs années de service auprès de l'employeur. De même, les rentes réversibles aux conjoints ont une valeur plus grande que pour les personnes seules.

Si le gouvernement va de l'avant avec sa proposition de faire assumer aux travailleurs la moitié des déficits futurs dans les régimes à prestations déterminées, il provoquera nécessairement le chaos dans la conception même de ce type de régime.

Il aura mis en place les conditions essentielles à la faillite des régimes à prestations déterminées. Dans quelques années, lorsque les engagements postérieurs au 31 décembre 2013 auront atteint une certaine maturité, le gouvernement se retrouvera alors avec des problèmes plus considérables que ceux que l'on tente présentement de régler.

La CSN s'oppose donc fermement à la proposition du gouvernement de faire partager aux participants 50 % des déficits futurs.

RECOMMANDATION 8

- La CSN recommande de ne pas imposer un partage obligatoire des déficits futurs entre les participants et l'employeur.

Un projet de loi inconstitutionnel : une entrave substantielle au droit d'association

a) Un détournement de l'épargne des travailleurs pour le passé et un décret imposé pour l'avenir

Quels que soient les prétendus objectifs allégués au préambule du projet de loi ou les objectifs réels qui ressortent des dispositions du projet de loi, celui-ci heurte de plein fouet les droits fondamentaux des travailleurs.

Le projet de loi modifie unilatéralement les termes d'un contrat librement intervenu entre les parties en permettant de modifier les prestations promises, et ce, tant pour les retraités que les participants actifs. Ce n'est pas parce que les travailleurs ont décidé par le passé d'investir leur rémunération dans une fiducie pour leur assurer un revenu futur qu'ils auraient ainsi renoncé à ces montants. Il s'agit de salaire gagné dans le passé, mais différé dans le temps et qui doit leur être versé dans le futur.

Ce qui est fondamentalement en cause, c'est la remise en question par le gouvernement du processus de négociation et des ententes antérieures, de même que la capacité de négocier librement la rémunération globale.

Qu'elle soit versée en salaire, en avantages sociaux ou en différé par le biais du régime de retraite, la rémunération constitue une des raisons d'être des associations de travailleurs. Modifier unilatéralement la rémunération déjà négociée et la compromettre pour le futur constituent clairement une entrave au droit d'association.

Quant aux droits futurs, le prétendu dialogue de négociation collective créé par le projet de loi n'est que factice puisqu'il est confiné à un espace tellement restreint qu'il s'agit plutôt d'un décret unilatéral des conditions de travail. Dans les faits, on déchire les contrats de travail librement consentis.

Le projet de loi est un simulacre de négociation, car il fait en sorte que la moitié des risques liés au financement du régime est transférée aux travailleurs, que le paiement de la moitié du service courant leur est imposé et que la valeur de celui-ci est plafonnée à un pourcentage déterminé de la masse salariale.

Le salaire présent versé aux travailleurs diminuera par l'augmentation des cotisations salariales prélevées. Le salaire futur fluctuera selon l'état de la caisse de retraite et de l'environnement économique, et le salaire accumulé dans le passé s'envolera.

Cette entrave à la capacité de négocier les droits cumulés et futurs est sans lien rationnel avec la réelle santé financière du régime et celle de l'employeur. Elle ne peut justifier une violation des droits fondamentaux des travailleurs. Il n'y a pas d'objectif urgent et réel qui nécessiterait de violer les chartes et les traités internationaux.

b) Un processus de restructuration dont le résultat est déjà annoncé

Pour ajouter à l'atteinte de leurs droits négociés par le passé, le seul espace de négociation restant aux travailleurs est celui de choisir comment modifier, à la baisse, leurs prestations cumulées et futures, et ce, sans aucun levier pour amener les employeurs à faire droit à leurs demandes. C'est ce qu'on appelle une négociation tronquée où les jeux sont faits d'avance en faveur d'une partie et ce n'est pas la partie syndicale.

D'une part, le projet de loi ne permet pas la réouverture des conventions collectives, ce qui minimalement aurait pu permettre un certain rééquilibrage du processus en permettant aux parties de négocier la rémunération globale. D'autre part, quant à la négociation, aux reculs et aux coupes dans leurs prestations, les travailleurs n'ont aucun outil propre à la négociation collective pour amener l'employeur à privilégier des solutions qui les satisfassent, ce qui vicie le processus à sa base.

Dans les faits, il y a impossibilité de négocier des concessions concomitantes sur la rémunération globale dans le cadre de ce processus de restructuration des régimes de retraite. De plus, les syndicats n'ont pas un réel rapport de force puisqu'ils n'ont pas la possibilité d'exercer des moyens de pression tels que la grève. Nous qualifions ce type de processus d'atteinte fondamentale au droit d'association qui inclut le droit de négociation.

Plus grave encore, le projet de loi suspend une épée de Damoclès au-dessus de la tête des seuls travailleurs, ce qui accentue le déséquilibre de la négociation : il impose un arbitrage de différend dont les critères édictés pour trancher le litige favorisent nettement la partie patronale.

L'existence de cet arbitrage n'incitera certainement pas un employeur à négocier de bonne foi avec les associations puisque le projet de loi ne prévoit même pas de mécanismes de plaintes pour négociation de mauvaise foi. Que reste-t-il aux travailleurs comme moyen d'assurer une réelle négociation alors qu'ils ne peuvent exercer de moyens de pression?

Au final, le mince corridor de négociation prétendument créé par le projet de loi est un leurre puisque la partie est jouée d'avance et le droit d'association bafoué. Dans les faits, nous sommes en présence d'une loi d'exception qui modifie les règles du jeu du Code du travail.

L'entrave au droit d'association est ici substantielle. Le gouvernement ne peut justifier une telle atteinte aux droits des travailleurs et des syndicats au seul motif qu'il veut imposer ses vues politiques plutôt que de laisser le soin aux parties négociantes de trouver la solution la plus appropriée si leur régime est en danger ou si la capacité de payer de l'employeur est en jeu.

c) *Et en plus, payer pour mieux se faire couper?*

Pour couronner le tout, le processus serait obligatoirement soumis à un arbitrage dont les frais seraient assumés par les parties.

Non seulement est-ce là imposer un tribunal, dont les garanties d'impartialité sont pour le moins minimales, compte tenu d'un cadre d'analyse proposé par le projet de loi. Ainsi, les travailleurs devront payer de leurs poches un arbitre pour faire appliquer un décret déguisé qui viole leur droit d'association.

Croit-on sérieusement que les travailleurs auront confiance dans tout ce processus de restructuration et dans l'institution désignée pour trancher le litige?

d) *Proposition d'un processus plus respectueux des droits des travailleurs*

Dans le cas où les négociations ne permettraient pas d'en arriver à une entente après un délai d'un an, et ce, dans un cas où la restructuration serait obligatoire, l'aide d'un conciliateur du ministère du Travail, accompagné de deux assesseurs spécialisés dans le domaine des régimes complémentaires de retraite, pourrait être demandée par les parties.

Le projet de loi ajoute l'insulte à l'injure en « privatisant » les services de conciliation, une première dans l'histoire du ministère du Travail. Il est inadmissible que des fonctionnaires du ministère du Travail, rémunérés par la fonction publique, reçoivent des émoluments supplémentaires en « facturant » leurs services aux parties.

Il s'agit d'un grave précédent qui remet en question les garanties d'indépendance et d'impartialité prévues à la Charte des droits et libertés du Québec, dont bénéficient les conciliateurs du ministère du Travail.

Par ailleurs, nous comprenons qu'au terme d'un processus de conciliation de six mois, délai qui pourrait être réduit à la demande conjointe des parties, le conciliateur devrait alors émettre une recommandation de restructuration qui serait obligatoirement soumise aux instances des parties.

De plus, le conciliateur devrait identifier les éléments pour lesquels une entente est intervenue et proposer, avec l'assistance des assesseurs désignés, une recommandation globale de règlement au sujet des points toujours en litige.

En cas de rejet de la proposition, les parties doivent se faire entendre par un arbitre de griefs. La responsabilité de l'arbitre, son seul mandat, sera de s'assurer que la solution retenue réponde effectivement à l'objectif de capitalisation visé, le tout avec des balises bien précises.

Le gouvernement du Québec bénéficie d'une institution forte, crédible et indépendante en la personne de la Commission des relations du travail (CRT). Celle-ci, en plus de posséder une expertise particulière en relations de travail, ne coûte rien aux parties. Plutôt que d'accorder un vote de confiance à la CRT, le gouvernement préfère donner cet important mandat à une institution privée dont les honoraires et les frais seront à la charge des parties.

RECOMMANDATION 9

- La CSN recommande que seuls les processus obligatoires de restructuration visant les régimes réellement en difficulté financière soient soumis à des délais de rigueur, à un processus de conciliation obligatoire et ultimement en cas d'échec, à une audience devant un commissaire de la Commission des relations de travail :
 - la loi doit prévoir la gratuité des services de conciliation pour les parties;
 - la loi doit limiter les pouvoirs d'intervention du commissaire à l'atteinte du seuil de capitalisation rendant la restructuration obligatoire, soit 85 %;
 - la loi doit prévoir que les parties puissent librement convenir des objectifs de restructuration des régimes de retraite en tenant compte de l'ensemble des conditions de vie et de travail applicables aux travailleurs visés, et ce, dans le cadre d'une réelle négociation permettant, sans entraves, le plein exercice des éléments constitutifs de leur liberté d'association.

Conclusion

Nous sommes conscients qu'il faut faire les ajustements nécessaires pour assurer un financement stable des régimes à prestations déterminées. Le gouvernement doit non seulement faire ces changements, mais il doit s'assurer qu'ils favoriseront la stabilité et la survie des régimes. Pour ce faire, il faut s'assurer de poursuivre les objectifs du rapport D'Amours et d'opérer une restructuration uniquement pour les régimes en difficulté financière. Le gouvernement doit agir pour favoriser la concertation entre les parties s'il souhaite qu'une telle réforme assure le maintien des régimes à prestations déterminées dans le monde municipal sur une base solide et durable pour le futur.

Malheureusement, la réforme proposée ne vise pas ces objectifs, mais s'enlise plutôt dans des dogmes politiques qui ne visent qu'à s'attaquer à la rémunération du personnel du monde municipal. Le projet de loi n° 3, Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, permet aux municipalités de renier des promesses et des engagements librement consentis dans leurs conventions collectives. Dans les faits, il impose un décret unilatéral qui modifie les règles du jeu de la négociation prévues au Code du travail et porte, de ce fait, atteinte au droit d'association garanti aux articles 3 de la Charte des droits et libertés du Québec et 2d) de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi qu'aux conventions internationales.

À sa face même, le projet de loi n° 3 est inconstitutionnel et devrait être retiré. Si le gouvernement persiste et signe en voulant faire adopter tel quel ce projet de loi, il causera un tort considérable aux régimes de retraite du secteur municipal de même qu'à tous les employé-es. Plus encore, en adoptant ce projet de loi, il adoptera des mesures discriminatoires pour toutes les femmes du Québec qui en subiront les conséquences, puisque leurs rentes sont susceptibles d'être réduites et pire encore, elles devront probablement repousser l'âge de leur retraite. Un recul social inacceptable pour les femmes.

Il est encore possible de revenir aux vrais enjeux. Pour ce faire, il doit écouter les principaux acteurs concernés et modifier de façon substantielle son projet de loi. Il faut impérativement que le gouvernement abandonne son projet de faire partager les déficits passés à tous les employé-es. Il doit également retirer la disposition qui impose un plafonnement du coût du régime à 18 % de la masse salariale. Le gouvernement doit respecter ses engagements avec les retraités et retirer la disposition qui suspend l'indexation des rentes des retraités. Finalement, il faut soustraire du projet de loi la disposition obligeant le partage des coûts futurs en parts égales entre les participants et la municipalité.

La CSN fait un appel à la sagesse du gouvernement au nom du bien commun et de la paix industrielle. Nous invitons le gouvernement à privilégier cette voie et s'il la choisit, nous lui assurons toute notre collaboration.

RECOMMANDATION 1

- La CSN recommande que le projet de loi prévoie pour les municipalités et leurs syndicats un droit d'*opting out* afin qu'ils ne soient pas soumis aux prescriptions de la loi.

RECOMMANDATION 2

- La CSN recommande que seuls les régimes capitalisés en deçà de 85 % fassent l'objet d'une restructuration obligatoire dans la mesure où les conditions suivantes sont respectées :
 - la réduction des droits est une condition essentielle pour assurer la survie du régime de retraite;
 - la réduction des droits acquis, ajoutée à un versement équivalent à la valeur des droits supprimés de la part de l'organisme municipal, permet au régime de retrouver un degré de capitalisation à 85 %.

RECOMMANDATION 3

- La CSN recommande que les objectifs de restructuration doivent être fixés par groupe distinct de participants actifs dans les régimes où ces groupes ont des bénéfices différents, dans ces cas :
 - la loi doit exiger que l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 présente le degré de capitalisation par groupe;
 - l'arbitre doit émettre son jugement en se basant sur ces objectifs distincts;
 - le vote d'acceptation doit se faire par groupe et non par l'ensemble des participants actifs.

RECOMMANDATION 4

- La CSN recommande que la loi exige des organismes municipaux qu'ils assument la totalité du déficit relatif aux engagements des retraités et qu'ils honorent leurs engagements contractuels.

RECOMMANDATION 5

- La CSN recommande le retrait de l'imposition d'un plafond sur la valeur des régimes de retraite.

RECOMMANDATION 6

- La CSN recommande de ne pas procéder à un partage égal des coûts du service courant, car cette mesure ne permet pas véritablement de pérenniser les régimes de retraite et ne vise qu'à réduire unilatéralement la rémunération des employés municipaux.

RECOMMANDATION 7

- La CSN recommande la mise en place d'un fonds de stabilisation par une cotisation additionnelle lors du renouvellement de la convention collective, si, et seulement si, ce fonds est cohérent avec une nouvelle méthode de financement qui devra faire l'objet d'un consensus entre les parties.

RECOMMANDATION 8

- La CSN recommande de ne pas imposer un partage obligatoire des déficits futurs entre les participants et l'employeur.

RECOMMANDATION 9

- La CSN recommande que seuls les processus obligatoires de restructuration visant les régimes réellement en difficulté financière soient soumis à des délais de rigueur, à un processus de conciliation obligatoire et ultimement en cas d'échec, à une audience devant un commissaire de la Commission des relations de travail :
 - la loi doit prévoir la gratuité des services de conciliation pour les parties;
 - la loi doit limiter les pouvoirs d'intervention du commissaire à l'atteinte du seuil de capitalisation rendant la restructuration obligatoire, soit 85 %;
 - la loi doit prévoir que les parties puissent librement convenir des objectifs de restructuration des régimes de retraite en tenant compte de l'ensemble des conditions de vie et de travail applicables aux travailleurs visés, et ce, dans le cadre d'une réelle négociation permettant, sans entraves, le plein exercice des éléments constitutifs de leur liberté d'association.