CAT – 013M
C.P. – P.L. 3
Santé financière et
pérennité des
régimes de retraite

UNE SOLUTION DÉBALANCÉE POUR RÉGLER UN PROBLÈME RÉEL

Commentaires et réactions de la CSD au projet de loi n° 3,
la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur municipal*

MÉMOIRE PRÉSENTÉ DEVANT LA
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
LE 21 AOÛT 2014

CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES

Juillet 2014

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉSENTATION **1**

INTRODUCTION **2**

LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU PARTI QUÉBÉCOIS **4**

LA NOUVELLE DONNE **6**

Négocier à armes égales? **8**
La conciliation 9
L'arbitrage 11

Le partage des déficits passés, pas question **16**

L'indexation des prestations est loin d'être quelque chose d'accessoire **17**

Pourquoi plafonner les coûts des régimes? **18**

Et les déficits futurs? **19**

La méthode de financement à peu près inchangée **20**

Le choix des paramètres pour l'évaluation actuarielle **22**

CONCLUSION **24**

PRÉSENTATION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente environ 75 000 membres qui œuvrent dans la plupart des secteurs d'activité économique du Québec, à l'exception des fonctions publiques fédérale et provinciale. Nous sommes particulièrement présents dans le secteur privé, puisque 95 % des membres de nos syndicats affiliés proviennent de ce secteur, et dans les petites et moyennes entreprises (PME).

La CSD compte une trentaine de syndicats affiliés dans le domaine municipal et, comme certains syndicats comptent plusieurs accréditations, ces syndicats sont présents dans près de 50 municipalités du Québec, toutes de petite et de moyenne taille, la plus grande étant Granby avec ses 63 433 habitants (chiffres de 2011). Cette caractéristique a d'ailleurs été soulignée fortement lors de la rencontre des syndicats du secteur municipal affiliés à la CSD qui a eu lieu le 25 juin dernier. Toutes et tous ont souligné que la CSD devait défendre le point de vue des salariés de la portion du secteur municipal qui est très certainement la moins choyée au Québec en termes de conditions de travail.

INTRODUCTION

Selon la CSD, on ne peut nier que les régimes de retraite à prestations déterminées (RPD) soient grandement sous pression depuis la récession de 2008, à cause des rendements négatifs qui ont creusé les déficits des caisses de retraite. Même si, depuis, les rendements sont au rendez-vous, les déficits ne sont pas tous résorbés et, à cause de la méthode de financement des déficits, certains régimes à prestations déterminées d'entreprises privées en difficulté ont dû être démantelés ou verser des prestations amputées à leurs participants.

Dans les municipalités, si celles-ci ne peuvent généralement pas faire faillite, les déficits des caisses de retraite, toujours à cause de la méthode de financement, risquent d'avoir un impact sur le compte de taxes des contribuables puisqu'une partie des revenus des municipalités doit servir à résorber les déficits des caisses de retraite. C'est alors que certains maires, particulièrement celui de Québec, ont démarré une campagne visant à faire paraître les salariés municipaux comme des sangsues à contribuables. Pour ne pas le nommer, le maire Labeaume dit se porter à la défense des contribuables qui n'ont pas de régime de retraite et qui, au surplus, doivent payer, à travers leurs taxes, les déficits des régimes de retraite des « gras durs » de l'administration municipale.

S'il est vrai que la majorité des travailleurs n'ont pas de régime de retraite (c'est le cas de 65 % d'entre eux, selon le rapport D'Amours[1]), il est faux de prétendre que

[1] Dans le graphique de la page 33, les auteurs du rapport estiment que seulement 1 379 000 travailleurs sur 3 954 000 participent à un régime à prestations déterminées, soit près de 35 %. Ce qui veut dire qu'un peu plus de 65 % des travailleurs n'ont pas de régime à prestations déterminées. **Innover pour pérenniser le système de retraite**, rapport du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois (mieux connu sous le nom de Rapport D'Amours, du nom du président du comité d'experts), 2e trimestre 2013, 219 pages.

ceux qui n'ont pas de régime à prestations déterminées paient les déficits de ceux qui en ont un parce que le 35 % de travailleurs qui ont un RPD sont aussi des contribuables qui paient des taxes municipales, étant donné que leurs conditions de travail – y compris les RPD – leur ont souvent permis de devenir propriétaires.

Ceci dit, le problème des déficits de caisses de retraite est un problème réel, ce qui fait qu'en cette matière, le statu quo n'est pas une option, il faut agir pour régler le problème, comme l'a souligné le rapport D'Amours.

La CSD soulignait d'ailleurs, par la publication d'une Base Express (« Tout ça pour ça ») en novembre 2013, sa déception de voir qu'après tant de discussions sur le besoin de pérenniser les régimes de retraite à prestations déterminées[2], que, de toutes parts, on reconnaît comme le meilleur outil pour assurer la sécurité financière à la retraite, le gouvernement s'était contenté de faire adopter un projet de loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite qui donnaient tout au plus une illusion de protection sociale.

C'est donc avec des attentes très élevées que la CSD a accueilli, un mois plus tard, l'annonce par le gouvernement du Parti québécois d'un plan d'action en cette matière.

[2] Commandé par le gouvernement du Parti libéral, le Rapport D'Amours sera remis au gouvernement du Parti québécois en avril 2013 et ne sera pas suivi d'actions gouvernementales pendant de nombreux mois, cette même année.

LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU PARTI QUÉBÉCOIS

Après avoir lancé son plan d'action gouvernemental « Vers des régimes de retraite équitables et durables » en décembre 2013, le gouvernement du Parti québécois a pris le parti de consulter les parties impliquées dans la restructuration des régimes de retraite et a mis sur pied, en janvier 2014, trois forums de travail pour autant de secteurs puisque leur réalité est différente en ce qui a trait aux régimes de retraite : le secteur privé, le secteur municipal et le secteur universitaire. La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) était présente à deux de ces trois forums, celui du secteur privé et celui du secteur municipal.

Dans le forum du secteur municipal, la pression mise par les maires de Québec et de Montréal a fait en sorte que la ministre Maltais a déposé rapidement, soit le 20 février 2014, le projet de loi n^{o} 79, la *Loi concernant la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal et d'autres modifications à ces régimes.*

Cette loi confirmait l'échéancier exposé dans le Plan d'action gouvernemental, à savoir que la restructuration des régimes à prestations déterminées du secteur municipal devrait se faire rapidement, en fait, en deux ans à compter du 1er janvier 2014.

Selon cet échéancier, les travaux des forums devaient se conclure à la fin avril 2014 puis, à compter du 1er juillet 2014, trois étapes successives de six mois étaient prévues :

- Une période de négociation pendant laquelle, s'il y avait entente, celle-ci pouvait entrer en vigueur aussitôt; par contre, si au terme de ces six mois il n'y avait pas entente, on passerait à l'étape suivante;

- La nomination d'un conciliateur qui aurait eu six mois pour rapprocher les parties; encore ici, si la conciliation réussissait, l'entente pouvait être mise en vigueur aussitôt; si la conciliation échouait, on passerait à l'étape suivante (et définitive) :

- L'intervention de la Commission des relations du travail (CRT), assistée de spécialistes de la Régie des rentes pour valider les propositions retenues par la CRT; au cours de ces six mois, il était prévu qu'une entente pouvait encore se produire, ce qui rendait caduque l'intervention de la CRT; sinon la CRT rendrait sa décision au plus tard le 31 décembre 2015.

Déjà au moment du dépôt du projet de loi n^{o} 79, la CSD avait exprimé des réserves sur le processus retenu, particulièrement sur le fait que les maires qui pensaient mieux s'en tirer devant la CRT qu'en négociation ou en conciliation, avaient tout intérêt à ne pas négocier, ce qui remettait en cause le principe de la libre négociation. Mais les pouvoirs de la CRT demeuraient définis de telle façon qu'il n'était pas certain que la décision qu'elle rendrait serait favorable à la partie patronale.

Comme on le sait, le projet de loi n^{o} 79 ne sera jamais adopté ni même étudié puisqu'en plein cœur du processus des forums sur les retraites, les élections furent déclenchées, le 5 mars, et le 7 avril 2014, c'est le Parti libéral qui est porté au pouvoir, avec un gouvernement majoritaire cette fois.

LA NOUVELLE DONNE

Le ministre Moreau a déposé le projet de loi n° 3 le 12 juin dernier et il renfermait plusieurs désagréables surprises.

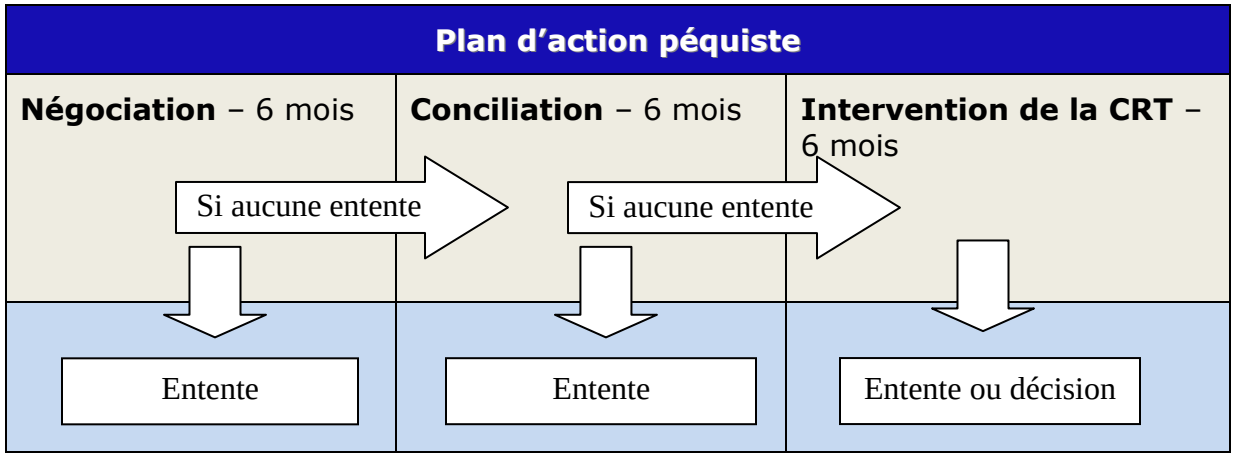
D'abord, alors que le projet de loi n° 79 n'exigeait la restructuration, pour le service passé, que des régimes dont le niveau de capitalisation était inférieur à 85 % (article 3), le projet de loi n° 3 vise beaucoup plus large[3]. Il force en effet la restructuration de **tous** les régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur municipal (article 1)[4], et non seulement les régimes qui étaient en difficultés au 31 décembre 2013. Alors que les régimes avec un niveau de capitalisation inférieur à 85 % n'étaient forcés, dans le projet de loi n° 79, de ramener ce niveau qu'à 85 %, avec le projet de loi n° 3, tous les régimes doivent atteindre un niveau de capitalisation de 100 %. Le projet de loi n° 3 vise même les régimes qui ont fait l'objet d'une entente entre les parties au cours des trois années précédant la sanction de la loi (article 51) – tout au plus leur accorde-t-il un an de plus avant de démarrer les négociations sur la restructuration du régime[5].

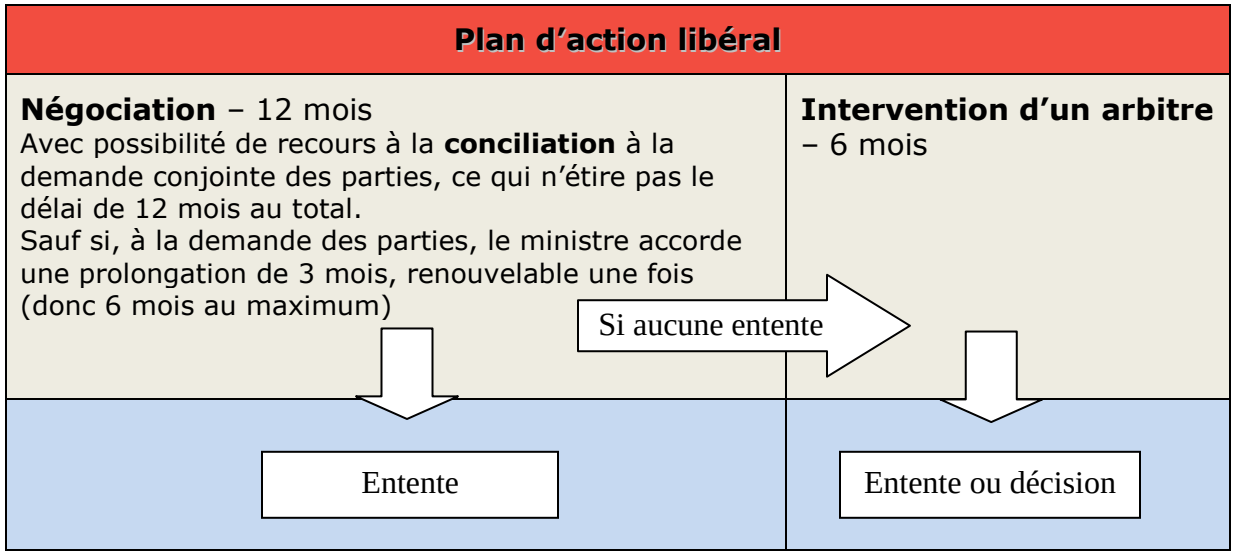
Selon nous, le projet de loi ne devrait viser que les régimes en difficultés ou qui n'ont pas fait l'objet d'une entente de restructuration au cours des trois années précédant la sanction de la loi. Premier écueil, le projet de loi vise trop large.

---

[3] Par contre, les deux projets de loi ont comme caractéristique commune, de vouloir forcer, pour tous les régimes, le partage 50-50 des coûts pour le service courant (article 38 du projet de loi n° 79 et article 5 du projet de loi n° 3).
[4] Selon le communiqué de presse du 12 juin 2014 du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le projet de loi n° 3 vise la totalité des 170 régimes de retraite à prestations déterminées (RPD) d'organismes municipaux. Ces régimes comptent 122 000 participants dont près de 50 000 retraités.
[5] L'évaluation actuarielle de référence est alors celle préparée avec les données arrêtées au 31 décembre 2014 (au lieu de 2013), mais les délais prévus pour la négociation, la conciliation et l'arbitrage s'appliquent en y faisant les adaptations nécessaires. Par exemple, les négociations pourront alors débuter au plus tard le 1er janvier 2016, au lieu du 1er février 2015.

Ensuite, concernant le processus, comme il nous l'avait annoncé le 13 mai 2014 quand nous l'avons rencontré, le ministre Moreau a décidé de remplacer, à la dernière étape, la CRT par l'arbitrage, ce qui nous apparaît mal avisé.





Négocier à armes égales?

Comment peut-on négocier à armes égales avec les conditions imposées dans le projet de loi n^{o} 3? D'abord, pourquoi ne pas donner aussi au syndicat le droit de transmettre l'avis écrit enclenchant le processus de négociation sur la restructuration du régime de retraite? En vertu de l'article 18 (2^{e} alinéa) du projet de loi n^{o} 3, seules les villes peuvent faire parvenir cet avis. Or, comte tenu du libellé de l'article 38 (2^{e} alinéa) du projet de loi – ce que doit prendre en considération l'arbitre dans sa décision (nous y reviendrons quand il sera question de l'arbitrage) – certaines villes peuvent avoir avantage à ne pas négocier et à retarder le début du processus de négociation.

Pour éviter cela, il suffirait d'accorder le droit au syndicat de faire parvenir l'avis de négociation, en calquant ce qui est prévu à l'article 52 du Code du travail en vertu duquel l'une ou l'autre des parties peut enclencher le processus en faisant parvenir l'avis de négociation. Sinon, c'est comme si le droit à la négociation, à sa mise en marche, à tout le moins, était laissé à l'entière discrétion de la ville.

L'article 20 du projet de loi laisse aussi à désirer. S'il stipule, comme dans le Code du travail, que les négociations doivent se dérouler avec diligence et bonne foi, il ne prévoit aucun recours pour sanctionner le défaut de négocier de bonne foi et avec diligence. Le législateur doit s'inspirer encore une fois du Code du travail. L'obligation de négocier avec célérité et de bonne foi, prévue à l'article 53 du Code, permet un recours en vertu des articles 118 et 119 de ce même Code, soit l'émission d'une ordonnance ou d'une ordonnance provisoire de sauvegarde des droits des parties. À cet effet, une disposition semblable à celle de l'article 3 de la

Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales[6] serait appropriée de manière à permettre un recours devant la CRT – nous contestons en effet le recours à l'arbitrage pour lui préférer la CRT (nous y reviendrons) –, sinon la sanction de l'article 20 du projet de loi n° 3 demeurera illusoire.

La conciliation

La conciliation, telle que conçue, pose aussi problème. La section II du chapitre III (Processus de restructuration) du projet de loi porte sur cette question.

D'abord, les services d'un conciliateur ne peuvent être requis que par les parties et non par une d'entre elles (article 23 : « *À tout moment de la période de négociation, les parties peuvent recourir aux services d'un conciliateur* »), ce qui va à l'encontre de la pratique habituelle et qui risque de faire diminuer le recours à la conciliation. Si la ville pense mieux s'en tirer devant un arbitre, il lui suffira de refuser la conciliation pour qu'il n'y en ait pas. Ce sera d'autant plus facile à refuser que le défaut de négocier avec diligence et de bonne foi ne peut faire l'objet de sanctions dans l'état actuel du projet de loi.

Mais c'est le partage à parts égales par les parties des honoraires et des frais du conciliateur (article 26) qui découragera bon nombre de syndicats d'avoir recours à la conciliation. Selon la CSD, faire payer par les parties les frais de conciliation, c'est une entrave substantielle à leur droit à négocier collectivement leurs conditions de travail. Quel accès à la justice auront les syndicats comptant peu de

[6] Article qui se lit comme suit : « *La Commission des relations du travail saisie d'une requête peut, aux fins de la décision qu'elle est appelée à rendre, trancher toute question relative à l'application de la présente loi et du Code du travail (chapitre C-27). Elle peut désigner un agent de relations du travail pour exécuter toute fonction que la présente loi lui attribue, aux conditions qu'elle détermine* ».

membres, donc disposant de peu de moyens financiers – et c'est le cas de la majorité des syndicats du secteur municipal affiliés à la CSD – s'ils doivent payer des frais et honoraires à presque chaque étape du processus de négociation? Parce qu'après la conciliation, ils seront aussi appelés à payer les frais d'arbitrage (article 30, 2e alinéa), des frais d'assesseurs (article 33), voire des frais d'experts que l'arbitre peut demander (article 36). Les petits syndicats préféreront régler, souvent à leur détriment, plutôt que de s'engager dans une conciliation et un arbitrage qu'ils n'auront pas les moyens de se permettre. Les employeurs municipaux le savent et ils n'hésiteront pas à se gouverner en conséquence d'autant, comme nous le précisions précédemment, que l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi n'est pas susceptible de sanction.

Ce serait une première de faire payer pour les services de conciliation. Le service de conciliation du ministère du Travail est un service « gratuit », tout comme celui prévu à la *Loi sur les normes du travail* ou celui du *Code du travail*. Ils sont toujours offerts gratuitement par l'organisme comme la Commission des normes du travail ou la Commission des relations du travail. Jamais de tarification n'a été appliquée à ces services dont le but premier est de faciliter l'atteinte d'un règlement négocié entre les parties.

Faire payer les parties revient à imposer un ticket modérateur au recours à la conciliation, d'autant que le projet de loi no 3 ne prévoit pas ni comment ni par qui seront déterminés les honoraires et déboursés du conciliateur.

Autre problème, le projet de loi ne définit aucun critère de compétences ou d'expertise pour les conciliateurs. Ils devront pourtant avoir une connaissance des régimes de retraite, des règles, notamment celles de nature actuarielle, et des pratiques les régissant pour que ses propositions de règlement puissent être prises au sérieux par les parties. À l'opposé, l'arbitre quant à lui devra respecter certaines conditions relatives à l'expérience et aux qualifications. Or, le conciliateur, dont le

rôle se situe en amont de celui de l'arbitre et dont l'objectif dans le domaine des relations du travail est d'amener les parties à une entente négociée, n'est pas régi par de telles conditions.

L'arbitrage

Si aucune entente n'est conclue à l'expiration de la période de négociation – que le recours à la conciliation ne prolongera pas –, un arbitre sera nommé pour régler le différend (article 29). Il y a plusieurs problèmes avec ce choix ministériel.

Selon la CSD, et nous l'avons dit au ministre Moreau lorsque nous l'avons rencontré le 13 mai dernier, la Commission des relations du travail (CRT) est le forum approprié pour régler un différend entre les parties. Si le législateur a une crainte quelconque par rapport au fait que les régimes de retraite ne constituent pas son champ d'expertise, rappelons que le plan Maltais prévoyait que la CRT devait demander un avis de « conformité » à la Régie des rentes du Québec[7], et que la nécessité de cet avis peut être maintenu dans le projet de loi n° 3 pour valider les propositions retenues par la CRT. Et surtout, les juges administratifs de la CRT connaissent la dynamique des relations du travail, c'est leur métier, leur expertise. Ils savent que négocier un régime de retraite a eu un coût en termes de salaires pour les personnes couvertes par le régime et qu'un régime de retraite, ça forme un tout, ça ne s'évalue pas à la pièce.

[7] L'article 27 du projet de loi n° 79 se lisait comme suit :
« *Pour l'aider à régler un différend, la Commission doit requérir un avis de la Régie [des rentes du Québec], dans les domaines de sa compétence, sous forme de rapport écrit, notamment sur la conformité des propositions soumises avec les dispositions de la présente loi et de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ».

Rien dans le projet de loi n'établit le profil de compétences des arbitres. Il faudrait à tout le moins le préciser. Mais surtout, compte tenu des sommes en jeu, il faudra s'assurer de leur pleine indépendance vis-à-vis des parties, ils ne devraient provenir ni du monde municipal ni du monde syndical, ceci devrait être précisé. Cela constitue un autre argument en faveur du recours à la CRT plutôt qu'à l'arbitrage. Dans le Code du travail (articles 137.12 et 137.13), les critères de nomination des juges administratifs de la CRT assurent que ceux-ci ont l'indépendance requise par rapport aux parties, ce qui est d'autant plus important qu'ici, il est question de rendre des décisions qui auront des conséquences financières importantes, particulièrement pour les salariés, si on se rapporte aux objectifs du projet de loi.

Autre problème avec le recours à l'arbitrage plutôt qu'à la CRT, les arbitres seront choisis conjointement par les parties (article 31), mais à partir de la liste dressée par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (article 30), au lieu d'utiliser le processus habituel du Code du travail[8].

Tout le monde le sait, l'apparence de justice est tout aussi importante que la justice elle-même. Et dans le cas présent, les arbitres seront appelés à trancher des situations délicates alors que celui qui les a désignés sur la liste et qui pourra aussi les nommer aura clairement affiché ses couleurs. Le système d'arbitrage tel que présenté fait pencher la balance en faveur des municipalités le législateur accordant clairement à l'arbitre le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail pourtant librement négociées antérieurement.

L'arbitre ne sera-t-il pas biaisé quand il devra « *prendre en considération, notamment, la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la*

[8] Le deuxième paragraphe de l'article 77 du Code du travail sur l'arbitre de différend se lit comme suit : « *Un arbitre nommé d'office est choisi sur une liste dressée annuellement par le ministre après consultation du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre…* ». Et dans les faits, le ministre a toujours suivi les recommandations du CCTM.

pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs visés par la présente loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime » (article 38).

Quels sont les objectifs visés par le projet de loi n° 3? On les retrouve à son article 1 :

> *La présente loi a pour objet d'obliger la modification de tout régime de retraite à prestations déterminées, constitué en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1) et établi par un organisme municipal, en vue d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité. À cette fin, un processus et des règles particulières de restructuration sont prévus.*

Selon nous, cela indique à l'arbitre qu'il doit viser la réduction des coûts. Tout comme la prise en compte de la capacité de payer des contribuables. Nous pensons que, pour la plupart des arbitres, compte tenu des objectifs du projet de loi n° 3, cela signifiera qu'il ne doit y avoir aucun impact sur le compte de taxes municipales parce que, selon la rengaine gouvernementale, on est déjà trop taxés au Québec. C'est une possibilité d'autant plus réelle que l'équivalent de l'article 28 du projet de loi n° 79 est disparu du projet de loi n° 3. Cet article permettait à la CRT – avec les adaptations nécessaires, ici, ce serait l'arbitre si le ministre ne change pas d'idée – d'obtenir une évaluation de la capacité de payer des contribuables de la part d'une personne compétente en matière de finances municipales[9]. Sans être idéal, cet article permettait au moins de tenter d'avoir une évaluation plus objective de la

[9] L'article 28 du projet de loi n° 79 stipulait ceci :
« La Commission [des relations du travail] peut également, si elle l'estime nécessaire pour régler le différend, demander au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire qu'il désigne, pour le mandat qu'elle précise, une personne ayant des compétences en matière de finances municipales pour qu'elle lui fasse un rapport écrit lui permettant notamment de faire l'évaluation de la capacité de payer des contribuables ».

capacité de payer des contribuables, une possibilité qui disparaît du projet de loi n° 3 parce qu'il a été décidé au gouvernement que l'objectif était celui de réduire les coûts de la main-d'œuvre.

De même, on peut se demander comment sera prise en considération l'équité intergénérationnelle? Celle des contribuables ou celle des participantes et participants au régime de retraite? Si c'est celle des contribuables, ça voudrait dire que les nouveaux contribuables, généralement des jeunes familles, ne doivent pas payer plus que ceux établis depuis longtemps dans une municipalité. Encore ici, ça penche vers la diminution des coûts. Si c'est celle des participantes et participants au régime de retraite, ça renvoie au partage des déficits entre le service passé (ou antérieur) et le service courant (ou futur) qui est déjà gravé dans le projet de loi.

Nous pensons que l'arbitre (ou la CRT, si le législateur se rend à nos arguments) doit aussi prendre en considération pour rendre sa décision les conditions de travail des autres salariés de l'entreprise ou des salariés d'une municipalité semblable, comme le prévoit les articles 79 (2e alinéa) et 99.5 du Code du travail. Cet aspect comparatif permettrait de contrebalancer un tant soit peu la tendance à la réduction de coûts imposée par les autres critères.

Se pose aussi la question du respect des délais dans le rendu des décisions des arbitres puisqu'il n'y a rien dans le projet de loi qui permette de sanctionner un dépassement. Si le délai de six mois est dépassé, il ne se passera… rien. Si la CRT était en charge de la dernière phase du processus, elle aurait déjà à sa disposition des règles très claires et rigoureusement respectées. N'obtient pas une remise qui veut, les motifs doivent être sérieux. Si elle exige la production de documents, elle doit les obtenir sous peine de sanctions. Ces règles (et plusieurs autres) font en sorte que les décisions de la CRT sont produites dans les délais prescrits par la loi, alors qu'avec l'arbitrage, ce sera beaucoup plus aléatoire, surtout parce que les arbitres œuvrant dans le domaine des relations du travail ont déjà des horaires

chargés et que les délais d'attente sont déjà, à l'heure actuelle, de plusieurs années. Pour prendre un exemple récent, le porte-parole du ministère du Travail déclarait que ce « *genre de délai arrive très souvent. Ça n'a rien d'exceptionnel* »[10], à propos du fait que la décision de l'arbitre se faisait attendre, notamment en raison de quatre prolongations consenties par les parties, et ce, après 55 séances d'arbitrage, dans le cadre d'un reportage sur le dossier d'arbitrage des pompiers de Québec. Qu'est-ce qui, dans le projet de loi, permet de solutionner ce problème?

Le projet de loi prévoit aussi que « l'arbitre statue conformément aux règles de droit » (article 38, 1er alinéa). Nous pensons que cela signifie qu'il pourrait rejeter une proposition de l'employeur parce que discriminatoire, par exemple, ce qui va de soi. Mais le libellé pourrait être plus clair si le législateur s'inspire encore une fois du Code du travail, plus précisément de l'article 100.12, avec les adaptations nécessaires :

> *Dans l'exercice de ses fonctions, l'arbitre peut :*
>
> *a) Interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d'un grief.*

Enfin, derniers avantages du recours à la CRT, celle-ci dispose d'une cohérence décisionnelle parce que les commissaires n'ont pas de double emploi, ils travaillent à temps plein pour la CRT, analysent les décisions des autres commissaires, interagissent ensemble pour mieux comprendre les dossiers des autres commissaires. Elle a aussi démontré qu'elle était capable de développer une expertise forte dans les champs de compétence qui lui ont

[10] T. MOALLA, «Pompiers de Québec – La décision de l'arbitre se fait attendre», **Journal de Québec**, 24 juillet 2014, site web, publié à 23h21.

été confiés au fil du temps, que ce soit en équité salariale, en matière de services essentiels ou de pratiques interdites.

Dans les dossiers complexes comme ceux des régimes de retraite, la CRT peut aussi décider que les décisions qui seront rendues le seront par un banc de trois juges administratifs (art. 124 C.t.) plutôt que par un seul et c'est ce que nous recommandons au gouvernement.

Le partage des déficits passés, pas question

Le ministre Moreau a confirmé dans le projet de loi n^{o} 3 son intention annoncée de faire partager les déficits passés (c'est-à-dire pour le service antérieur au 1er janvier 2014) des régimes de retraite à parts égales entre les parties. Or, pour la CSD, c'est inacceptable.

Un régime de retraite, c'est du salaire différé, c'est de l'argent que l'on doit verser maintenant aux personnes à la retraite parce qu'au moment de négocier les régimes de retraite, elles ont renoncé à des meilleures augmentations de salaire que celles qu'elles ont obtenues, sachant bien que la mise sur pied du régime constituait un coût pour l'employeur.

L'employeur, pour sa part, au lieu d'accorder une augmentation de salaire immédiate plus forte, s'engageait à verser une partie de cette portion réservée en cotisation au régime de retraite, partie qui allait être capitalisée pour être versée beaucoup plus tard au travailleur ou à la travailleuse.

Il est de plus reconnu qu'un régime de retraite est une composante de la rémunération globale. À ce titre, un tel régime ne doit pas être considéré comme

une pure gratuité de la part de l'employeur, mais bien comme le résultat de compromis et de concessions mutuelles[11].

Il était et est toujours de la responsabilité de l'employeur de s'assurer que les fonds placés produisent un rendement suffisant pour couvrir les prestations à être payées aux retraités. En vertu de l'article 39 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, d'ordre public, c'est l'employeur qui est l'ultime responsable de la capitalisation du régime de retraite. À moins d'entente à l'effet contraire, c'est à lui qu'il revient d'assumer et de combler les déficits de capitalisation.

Il y a bien une petite ouverture pour le partage 60-40 des déficits passés à l'article 11 du projet de loi[12], mais pour nous ça ne change rien à la responsabilité de l'employeur face aux déficits.

L'indexation des prestations est loin d'être quelque chose d'accessoire

Si la rente de base des retraités est protégée dans le projet de loi n° 3, il permet à l'organisme municipal de suspendre l'indexation des rentes tant et aussi longtemps que le déficit constaté au 31 décembre 2013 n'est pas résorbé. C'est la façon qu'a trouvé le gouvernement de faire contribuer les retraités à la résorption du déficit. Même si certains actuaires appellent l'indexation des rentes une prestation

[11] *Cunningham c. Wheeler* [1994] 1 R.C.S. 359; *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec* c. *Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304.

[12] « *L'organisme municipal et les participants actifs peuvent aussi convenir d'un partage des déficits [pour le service antérieur au 1er janvier 2014] qui pourrait atteindre 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 sur les conditions qui y sont prévues* ». On remarquera le flou du passage souligné : est-ce seulement les éléments modifiés au cours de la négociation à venir qui sont pris en considération ou si seront aussi considérées les modifications accordées au cours des négociations précédentes?

accessoire, celle-ci représente beaucoup pour les retraités qui, on nous le répète, vivent beaucoup plus longtemps à la retraite qu'i y a quelques décennies à peine.

La non indexation des prestations, loin d'être négligeable pour les retraités

Imaginez une prestation de 1 000 $ par mois. Combien vaudra-t-elle dans quelques années sans indexation? Bien difficile à dire, à moins de prétendre lire dans les boules de cristal. Mais prenons l'exemple des quinze dernières années puisque l'organisme municipal aura 15 ans pour rembourser le déficit passé (article 9). Quelqu'un qui aurait pris sa retraite en mai 1999 avec 1 000 $ de rente par mois aurait besoin, selon la feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada, d'une rente de 1 357,07 $ pour avoir le même pouvoir d'achat en mai 2014. Son pouvoir d'achat se serait donc fortement dégradé en 15 ans et, si sa rente n'est pas indexée, son 1 000 $ de rente ne vaut plus que 736,89 $ par mois.

Même si la plupart des RPD ne garantissent que la demi indexation (il faut donc réduire la perte d'un peu moins de la moitié parce qu'il s'agit de taux composés, il n'en demeure pas moins que la perte est encore importante parce que le 1 000 $ de 1999 ne vaut plus que 857,32 $ en 2014), il est facile de se rendre compte que la situation financière des retraités se dégrade énormément en l'absence d'indexation pleine ou partielle.

Pourquoi plafonner les coûts des régimes?

C'est la même logique qui nous amène à contester le plafonnement des coûts des régimes de retraite à 18 % de la masse salariale, incluant la cotisation de stabilisation[13], et à 20 % dans les cas des policiers et des pompiers. Si certains excèdent 18 % de la masse salariale, c'est parce que les syndiqués ont renoncé à de plus fortes augmentations de salaire dans le passé pour avoir droit à des prestations de retraite d'un niveau déterminé. On ne peut donc comparer leur

[13] Article 5 du projet de loi : « Le 1er 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 ». Comme la cotisation de stabilisation doit représenter 10 % de la cotisation d'exercice, tous les régimes dont la cotisation d'exercice dépasse un peu 16,36 % [puisque 16,36 % + (10 % x 16,36 %) = 17,996 %] devront être revus à la baisse.

situation avec les travailleurs qui n'ont pas de régime de retraite et dont les contributions REÉR sont plafonnées à 18 % de leur revenu[14].

Et d'ailleurs, on peut se demander qui a exigé cette mesure de plafonnement. À notre connaissance, personne dans le débat sur les régimes de retraite du secteur municipal n'a soulevé cette question. Serait-ce parce que le ministre Moreau et les autres membres du gouvernement pensent que les salariés municipaux sont des « gras durs » et qu'il faut abaisser à tout prix leur rémunération globale? Aujourd'hui, ajouter ce plafonnement, qui n'a rien à voir avec la question des déficits passés, aux autres conditions imposées par le projet de loi n° 3, nous apparaît totalement injustifié.

Selon le Régie des rentes, 61 des 148 régimes de retraite d'organismes municipaux (en excluant les 22 régimes des policiers et des pompiers) excèdent la limite du 18 % et ont un coût moyen de 22 %[15]. Ils devront donc être l'objet d'une restructuration, et ce, malgré le fait que certains de ces régimes ont fait l'objet d'une entente récente pour rétablir leur santé financière.

Pour nous, limiter aujourd'hui les coûts des régimes à 18 % de la masse salariale équivaut à annuler l'ensemble des ententes négociées des dernières années.

Et les déficits futurs?

Le ministre impose aussi le partage 50-50 pour les déficits futurs, de même que pour la cotisation d'exercice (article 5). Encore ici, aucun espace à la négociation

[14] Jusqu'à un plafond de cotisation de 23 820 $ pour l'année 2013 (et de 24 270 $ pour 2014).
[15] Voir Stéphanie Grammond, « Régimes de retraite municipaux : tout un régime! », La Presse, 14 juin 2014, cahier Affaires, page 6.

n'est laissé aux parties, pas même la possibilité d'en venir à un partage 60-40, qui est possible – bien que trop limité – pour les déficits passés (article11).

S'il y a déficit dans le futur, les salariés devront payer la facture par une cotisation additionnelle. Or, selon nous, cette cotisation additionnelle pourrait dans certains cas être très élevées parce qu'elle sera proportionnelle à la grosseur du déficit. Il est donc peu réaliste de demander cet effort financier supplémentaire aux salariés. Nous proposons plutôt que le législateur prévoit le recours à la technique de la clause-banquier qui consiste à ce que l'employeur paie entièrement le déficit, mais qu'il se rembourse quand le régime fait à nouveau des surplus.

La méthode de financement à peu près inchangée

Les municipalités ne sont plus sujettes aux règles de solvabilité depuis le 1er janvier 2007. Ces règles consistent à s'assurer qu'il y ait suffisamment d'argent en caisse – ce qui est vérifié par une évaluation actuarielle sur la base de la terminaison du régime – pour payer toutes les prestations promises en cas de terminaison du régime. Les exigences de financement sont donc beaucoup plus élevées pour un RPD d'une entreprise privée que pour les municipalités.

Par contre, les municipalités sont soumises aux règles de la capitalisation, qui supposent que le régime continuera d'exister indéfiniment puisqu'il est très rare qu'une municipalité déclare faillite. Le déficit éventuel doit être financé sur une période de 15 ans.

Le rapport D'Amours recommandait de revoir la méthode de financement, mais celle qu'il a proposé – la capitalisation améliorée, qui se serait appliquée à tous les

régimes, publics comme privés – a été décriée unanimement parce qu'elle aurait créée plus d'instabilités[16] que la méthode de la capitalisation « traditionnelle ». Il semble maintenant acquis qu'une nouvelle méthode de financement sera adoptée pour les RPD du secteur privé, mais elle demeurera à peu près inchangée pour les RPD du secteur municipal. En tout cas, le projet de loi n° 3 ne traite de cette question que par l'obligation de financer un fonds de stabilisation. Pour le reste, le ministre se contente d'imputer la responsabilité des déficits à parts égales entre les parties alors qu'ils ont toujours été de la responsabilité de l'employeur.

Quant au niveau du fonds de stabilisation, nous croyons que 10 % de la cotisation d'exercice est loin d'être suffisant pour prévenir efficacement les déficits futurs. Dans notre mémoire sur le Rapport D'Amours, nous proposions même un fonds de stabilisation pouvant s'élever jusqu'à 20 %(que nous appelions « marge de sécurité obligatoire » qui, contrairement aux provisions pour écarts défavorables, devait être financées par les cotisations au régime) parce que, selon les données de l'Institut canadien des actuaires, ce niveau permettait d'éviter, dans la plupart des situations économiques, d'avoir à verser des cotisations additionnelles pour déficit actuariel[17].

Mais, pour que nous maintenions cette position, il faut bien sûr que le ministre accepte de retirer de son projet de loi la disposition sur le plafonnement des coûts

[16] La capitalisation améliorée aurait été basée sur le taux d'intérêt des obligations corporatives au lieu de ceux des obligations du gouvernement. Or, les taux d'intérêt « des obligations corporatives sont sujets à des variations mensuelles non négligeables, particulièrement fortes durant les périodes de crise et de « sortie » de crise, comme de fut le cas en 2008-2009. Utiliser le taux des obligations corporatives pour calculer le passif actuariel de capitalisation et le coût du service courant augmentera grandement la variabilité des résultats et des cotisations à verser, ce qui n'est souhaitable ni pour l'employeur ni pour les participants au régime ». Voir le mémoire de la CSD sur le rapport D'Amours, **L'avenir du système de retraite québécois**, présenté le 20 août 2013 devant la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, page 18.

[17] Nous référions alors au document de recherche du Groupe de travail sur le calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité de l'Institut canadien des actuaires intitulé : **Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées**, document 213002, janvier 2013, 17 pages. Les données pertinentes se retrouvent à l'annexe B du document.

des régimes à 18 % de la masse salariale, autrement la cotisation d'exercice devra être limitée à 15 %, ce qui serait beaucoup trop contraignant, la plupart des régimes ayant des cotisations d'exercice supérieures à ce niveau.

Enfin, nous suggérons aussi que le niveau du fonds de stabilisation varie en fonction du risque de la politique de placement adoptée. Plus le risque est grand, plus le fonds doit être important. Par exemple, si un fonds de 15 % apparaît suffisant pour une politique avec 50 % d'actions, il devrait être de 20 % pour une politique avec 60 % d'actions. D'ailleurs, les discussions au Forum sur les régimes de retraite du secteur privé vont en ce sens. Il pourrait très bien en être de même pour les régimes de retraite du secteur municipal.

Le choix des paramètres pour l'évaluation actuarielle

L'article 3 du projet de loi précise que, pour l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 exigée de tous les régimes, ce sont les paramètres suivants qui doivent être utilisés :

- La table de mortalité 2014 pour le secteur public (CPM 2014Publ) de l'Institut canadien des actuaires;
- Un taux d'intérêt maximal de 6 %;
- Les mêmes hypothèses démographiques que celles utilisées pour l'évaluation actuarielle précédente.

Si l'utilisation de la table de mortalité 2014 pour le secteur public nous semble convenir pour les cols blancs, nous croyons qu'elle désavantagera les cols bleus

dont les taux de mortalité se rapprochent davantage de ceux de la table de mortalité pour le secteur privé.

Selon nous, le choix des hypothèses actuarielles devraient être laissé à l'actuaire du régime, en accord avec les normes de l'Institut canadien des actuaires. Et si une des parties est en désaccord avec le choix de l'actuaire, elle devrait avoir la possibilité d'en référer à la Commission des relations du travail (puisque nous rejetons la proposition de l'arbitrage comme dernière étape de la négociation).

CONCLUSION

Selon la CSD, le projet de loi n^{o} 3 constitue une attaque en règle contre les salariés du secteur municipal. Oui, ils sont en moyenne parmi les mieux choyés en termes de conditions de travail, même par rapport aux autres salariés des secteurs public et parapublic, le rapport annuel de l'Institut de la statistique du Québec nous le rappelant une année après l'autre. Cependant, ils n'ont pas volé ces conditions de travail, ils les ont négociées de bonne foi avec leur employeur et ils ont fait des choix en matière de rémunération : des hausses moins importantes de salaire contre la protection d'un régime de retraite qui comporte une promesse de prestations d'un certain niveau.

Et si ce n'avait été de la crise financière de 2008, que les salariés n'ont tout de même pas provoquée, la plupart des régimes seraient en bien meilleure santé financière qu'à l'heure actuelle. Ils sont d'ailleurs en train de se remettre beaucoup plus rapidement que ne l'avait envisagé le Rapport D'amours (on y parle même du « mirage d'une embellie du marché »[18]) grâce aux excellents rendements[19] des récentes années. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas régler le problème des déficits.

Cependant, pour le régler, le gouvernement choisit de faire pencher la balance du côté des administrations municipales en reniant les ententes passées, en minant le processus habituel de négociation et en niant la responsabilité de ces mêmes administrations envers les déficits des régimes de retraite. Même les régimes pour

[18] Page 59 du Rapport D'Amours.
[19] « Les régimes de retraite poursuivent leur retour en forme », Le Devoir, 3 juillet 2014. Selon l'indice développé par la firme Mercer. « Les taux d'intérêt à long terme ont fléchi, entraînant une augmentation du passif des régimes. Toutefois, l'actif des régimes a augmenté presque autant que leur passif grâce aux solides rendements des actions et à l'incidence positive de la baisse des taux d'intérêt sur les portefeuilles d'obligations ».

lesquels les parties en sont venues à une entente sont visés par le projet de loi, ce qui envoie le signal que les règles actuelles – c'est-à-dire avant l'adoption du projet de loi n^{o} 3 – favorisent la partie syndicale.

La CSD demande donc au ministre Moreau de respecter le processus de négociation, de confier la dernière phase du processus en cas d'impasse de la négociation à la CRT et de définir les pouvoirs de la CRT de façon à ce que ses décisions ne favorisent pas systématiquement les administrations municipales. De plus, la CSD s'oppose avec énergie au partage des déficits passés parce qu'ils font partie de la rémunération globale des salariés et que ce partage équivaut à des baisses de salaire pour ceux et celles qui ont accepté des augmentations moindres en échange d'une promesse de rente définie dans leur régime de retraite.

La CSD est aussi contre le plafonnement des coûts des régimes de retraite à 18 % de la masse salariale parce que c'est renier les ententes qui ont été négociées de bonne foi ces dernières années et parce que cela impose des réductions draconiennes de prestations dans certains cas. Pour ce qui est des déficits futurs, ils doivent être financés en ayant recours à la clause-banquier plutôt que par un partage 50-50 entre les parties.