

Mémoire du RAPQ

Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal

Mémoire du Regroupement des Associations de Pompiers du Québec présenté au ministère
des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire dans le cadre de consultations
particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 3

Jeudi le 21 août 2014

Mémoire du RAPQ

Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal

SECTION 1. INTRODUCTION

Le RAPQ remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre de présenter et défendre ses positions en regard d'une composante intrinsèque à notre rémunération, soit nos régimes de retraite.

Le RAPQ est formé d'associations de pompiers accréditées selon le Code du travail. Celles-ci représentent les pompiers oeuvrant auprès des plus grandes villes du Québec, soient la Ville de Montréal, la Ville de Québec, la Ville de Laval, la Ville de Gatineau ainsi que la Ville de Longueuil. Il s'agit environ de 3 600 pompiers, presque exclusivement permanents, protégeant une population de 3,5 millions de citoyens, soit près de 45 % de la population québécoise.

Notre regroupement se donne comme mission première d'être un lieu d'échange de toute problématique ayant trait au métier de pompier, que ce soit en matière de santé et sécurité au travail, y incluant la prévention, ou encore de tout sujet touchant les conditions de travail des membres que nous représentons.

Notre mémoire se veut un document de travail que nous croyons résolument réaliste et constructif dans la mesure où il constitue une sévère mise en garde contre une intrusion sans précédent dans les régimes de retraite de nos associations membres.

De plus, le projet de loi n°3 constitue une solution législative sans commune mesure avec la discussion entourant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées, qui nous force à vous mettre en garde contre la tentation de vouloir plaire à quelques élus municipaux.

À titre d'exemple, le Maire de Québec, monsieur Régis Labeaume, réclame à hauts cris que le gouvernement lui fournisse un « coffre à outils » lui permettant de négocier avec les syndicats.

Le projet de loi n°3 ne fournit pas au Maire Labeaume le coffre à outils qu'il réclamait; vous lui livrez une maison déjà construite ou, si vous préférez, un projet « clés en mains ».

Cette approche de la part du gouvernement est inacceptable et se doit d'être revue pour ainsi sauvegarder l'équilibre qui doit prévaloir en matière de relations de travail au Québec, tout en permettant d'assurer la pérennité des régimes de retraite à prestation déterminée.



Le RAPQ est un joueur de premier plan dans le débat en cours sur les régimes de retraite. Et il ne faut pas s'en surprendre ! Les pompiers ont le fonds de pension tatoué sur le cœur. Il est à côté de l'autre tatouage de la passion pour leur travail. Nous avons cité dans notre mémoire sur le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » :

« La retraite est indissociable du métier de pompier. L'engagement ne peut se faire sans avoir la certitude qu'une retraite adéquate est pleinement intégrée à la rémunération... ».

Nous étions membres du comité formé par le MAMOT dont l'objectif était d'apporter des modifications législatives visant à procurer des outils de négociations aux partenaires aux prises, à l'époque, avec une situation financière difficile de leurs régimes de retraite. Le fruit de ces travaux s'est concrétisé par la publication le 4 décembre 2013 du Règlement modifiant le *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, celui-ci permettant, entre autres, la création des fonds de stabilisation.

Par la suite, dans la foulée du dépôt du rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » par le comité d'experts, le RAPQ a rédigé un mémoire et l'a présenté à la Commission des finances publiques.

Le gouvernement précédent, pressé par l'opposition, a lancé son plan d'action. Des forums de discussion ont été tenus auxquels nous étions présents bien que la durée de ceux-ci ait été écourtée. Ce gouvernement a présenté le projet de loi no 79 à l'Assemblée nationale le 20 février 2014. Nous l'avons analysé et nous étions prêts à présenter nos commentaires.

Nous avons formé, avec le Syndicat canadien de fonction publique (SCFP-Québec) et plusieurs autres syndicats et associations la Coalition pour la libre négociation. Celle-ci représente plus de 100 000 membres, employés municipaux ou retraités d'un régime de retraite du secteur municipal. Son objectif est d'empêcher l'adoption de mesures législatives limitant la libre négociation. Nous informons continuellement nos membres sur les enjeux en cours touchant nos régimes de retraite.

Aujourd'hui, après des années de courage, de dévouement et de confiance, les pompiers sont outrés et choqués des mesures draconiennes du projet de loi no 3 déposé à l'Assemblée nationale le 12 juin dernier. Nous saisissons une rare opportunité aujourd'hui pour nous faire entendre par nos élus et leur démontrer que nos convictions sont basées sur des analyses rigoureuses.

Nous ne souhaitons pas seulement que cette Commission nous entende, mais aussi qu'elle nous comprenne. Nous souhaitons que notre implication auprès du gouvernement soit productive. Cependant, dans l'éventualité où elle s'avérerait vaine, nous ferons les représentations nécessaires devant les tribunaux contre toute mesure bafouant non seulement nos droits, mais aussi le contrat social sur lequel nos régimes de retraite ont été créés et maintenus.

Les régimes de retraite sont des systèmes complexes et la modification des règles établies requiert une réflexion profonde. Nous espérons que notre mémoire servira de guide à celle-ci.



Nous analysons les principales mesures du projet de loi sous plusieurs angles. Souvent les justifications et prémisses sur lesquelles il repose sont incomplètes et semblent camoufler des objectifs différents de ceux divulgués publiquement. Le gage du succès passe par la réflexion sans écouter la cassette médiatique en toile de fond.

La prétendue situation financière catastrophique actuelle et projetée des régimes est au banc des accusés et sert de justification à toutes les actions draconiennes mises de l'avant par le projet de loi. Le RAPQ présente à la section 2 le portrait réel de la situation financière de ses régimes au 31 décembre 2013. Celui-ci a été réalisé dans les règles de l'art avec l'aide de nos actuaires, Les Services actuariels SAI. Cette analyse, qui établit clairement que le discours véhiculé est faussement alarmiste, devrait être le point de départ d'une réflexion sur les régimes de retraite des pompiers. Nous vous en présentons les résultats globaux, mais tous les détails sont disponibles si les experts du gouvernement veulent les utiliser.

Les résultats intègrent tous les ajustements nécessaires pour obtenir un portrait juste et à jour par exemple la mortalité canadienne et les rendements réels depuis la dernière évaluation.

Nous sommes conscients que nos membres ne représentent qu'une petite portion de tous les employés municipaux. Toutefois, le passif de nos membres actifs et de nos anciens membres retraités représente une portion non négligeable du passif total que nous estimons entre 5 et 10 %. Nous jugeons des mesures proposées au projet de loi no 3 seulement sur la base de notre propre réalité et de notre propre portrait à jour de la situation financière de nos régimes. Ceci soutient également une autre de nos prétentions : il est inapproprié d'adopter une solution mur à mur s'appliquant indistinctement à tous les régimes du monde municipal, sans tenir compte des caractéristiques de chacun.

SECTION 2. UN PORTRAIT À JOUR DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE NOS RÉGIMES

Les mesures proposées en ce qui concerne la restructuration du service passé sont inacceptables, notamment parce que leurs conséquences seraient irréparables. Il apparaît aussi que la situation financière des régimes constitue la principale justification de cette restructuration.

Ce constat ne laisse aucun choix quant à notre devoir commun, gouvernement et partenaires, d'établir un portrait le plus à jour possible de la situation financière de nos régimes. Ce portrait établi d'une façon commune permettrait d'en finir avec la guerre de chiffres qui sévit actuellement. Évidemment, nous fournirons sur demande le détail complet de nos calculs et résultats pour que les experts du gouvernement puissent en vérifier l'exactitude.

Plusieurs de nos régimes ont déjà produit une évaluation actuarielle au 31 décembre 2013. Notre portrait à jour est donc une combinaison du résultat de ces évaluations et de projections à partir de la dernière évaluation actuarielle disponible dans les régimes pour lesquels l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 n'est pas disponible.

Méthodologie du portrait à jour

Le portrait est construit à partir des hypothèses des évaluations actuarielles des régimes. Les actuaires peuvent parfois utiliser des hypothèses actuarielles différentes pour estimer une même contingence. Nous comprenons que cet acte professionnel n'est pas une science exacte et nous ne voulons pas débattre de ces jugements professionnels. Toutefois, certains ajustements sont nécessaires :

a) La mortalité

L'Institut canadien des actuaires a publié en février 2014 son étude finale sur la mortalité canadienne des retraités. Une note éducative a suivi indiquant aux actuaires qu'il ne serait pas approprié de ne pas utiliser ces nouvelles tables de mortalité. Nous avons donc ajusté, lorsque nécessaire, les passifs au 31 décembre 2013 pour refléter la table de mortalité CPM-2014 projetée de façon générationnelle avec l'échelle d'amélioration CPM-B;

b) Le déficit initial du Régime de retraite des pompiers de la Ville de Québec

Le projet de loi no 3 permet de ne pas considérer les déficits initiaux des régimes de retraite des villes de Montréal et de Québec dans la détermination des déficits. Nous avons donc ajouté la valeur présente des cotisations d'équilibre du déficit initial du Régime de retraite des pompiers de la Ville de Québec, pour une valeur de 33 007 800 \$, à l'actif du régime;



c) L'indexation du Régime de retraite des pompiers de la Ville de Montréal

La formule d'indexation du Régime de retraite des pompiers de la Ville de Montréal est égale à IMI-4 % pour les années de participation avant le 1^{er} janvier 1986, IMI-3 % pour les années de participation de 1986 à 2005 et IMI-2,7 % pour les années de participation à compter de 2006, IMI étant un indice basé sur les obligations à long terme du gouvernement du Canada. De plus, dans la situation où la formule d'indexation donne un résultat négatif, la rente n'est pas réduite mais l'écart négatif est reporté et devra être compensé par des indexations positives avant que l'indexation soit payable à nouveau. L'hypothèse actuarielle de l'indexation annuelle est la suivante :

Formule d'indexation	Évaluation actuarielle au 2010-12-31		Évaluation actuarielle au 2013-12-31
	Indexation la plus probable	Marge pour écarts défavorables	Indexation la plus probable ¹
IMI-4,0 %	0,00 %	0,10 %	0,00 %
IMI-3,0 %	0,05 %	0,35 %	0,00 %
IMI-2,7 %	0,10 %	0,45 %	0,00 %

Tous les régimes de retraite de la Ville de Montréal, sauf celui des pompiers et des cadres, ont utilisé la marge pour écarts défavorables de l'hypothèse d'indexation pour transformer l'indexation en une formule en pourcentage fixe. Pour éviter que le portrait présume du résultat d'une négociation future à l'égard de la disposition d'indexation, nous avons apporté un ajustement pour tenir compte de l'hypothèse d'indexation la plus probable au 31 décembre 2013, soit aucune indexation pour toutes les années de participation. Veuillez noter que l'évaluation actuarielle comporte deux autres hypothèses avec des marges pour écarts défavorables, soient une réduction explicite de 0,55 % du taux d'escompte et une augmentation explicite de 0,25 % du taux annuel d'accroissement des salaires.

¹ Hypothèse proposée par l'actuaire du comité de retraite

Le tableau ci-dessous présente le sommaire des ajustements :

Régime de retraite	Date de la dernière évaluation disponible	Ajustement		
		Mortalité avant ajustement	Déficit initial	Indexation avant ajustement
Montréal	2010-12-31	UP94 avec projection générationnelle AA	N/ A	IMI-4% : 0,10 % IMI-3% : 0,40 % IMI-2,7% : 0,55%
Québec	2013-12-31	N/A	Oui	N/A
Laval	2012-12-31	CPM-RPP2014Publ avec projection générationnelle CPM-A. De plus un facteur d'ajustement de 1,078 est appliqué aux taux de mortalité des hommes	N/A	N/A
Gatineau	2012-12-31	N/A ²	N/A	N/A
Longueuil	2013-12-31	N/A	N/A	N/A

Pour les régimes dont l'évaluation actuarielle n'est pas disponible au 31 décembre 2013, nous avons projeté distinctement l'actif et le passif jusqu'à cette date.

Pour le régime de Montréal, l'actif est celui des états financiers au 31 décembre 2013. Le passif au 31 décembre 2013 est également disponible directement dans les états financiers au 31 décembre 2013.

Tous les participants des régimes sont exclusivement des pompiers ou des anciens pompiers sauf pour le Régime de Laval auquel plusieurs groupes d'employés participent. L'actif et le passif attribués aux pompiers du Régime de Laval sont publiés dans un document complémentaire à l'évaluation actuarielle. Nous avons donc projeté l'actif pendant une année en utilisant le rendement réel de l'actif déterminé à partir des états financiers au 31 décembre 2013 du Régime, les cotisations et prestations prévues. Nous avons projeté le passif pendant une année en utilisant le taux d'actualisation de la dernière évaluation actuarielle, les cotisations et les prestations prévues.

Pour le Régime de Gatineau, l'actif est celui des états financiers au 31 décembre 2013. Nous avons projeté le passif pendant une année en utilisant le taux d'actualisation de la dernière évaluation actuarielle, les informations des cotisations et prestations indiquées dans les états financiers.

² Les tables de mortalité des retraités au Canada au rapport préliminaire de l'Institut canadien des actuaires publié le 31 juillet 2013 ont été utilisées. L'écart est non-significatif par rapport aux tables publiées dans le rapport final



Résultats au 31 décembre 2013 (tous les régimes)

Situation financière	
Actif	1 822 473 000 \$
Passif	2 025 708 000 \$
Déficit	203 235 000 \$
Degré de capitalisation moyen pondéré par le passif	90,0 %
Cotisation d'exercice³	
Masse salariale	252 265 000 \$
Cotisation d'exercice patronale	16,59 %
Cotisation d'exercice pompiers	6,61 %
Cotisation d'exercice	23,20 %
Autres informations	
Taux d'escompte moyen pondéré par les passifs	5,98 %
Marge pour écarts défavorables moyen pondérée par les passifs ⁴	0,36 %

³ Incluant les cotisations au fonds de stabilisation

⁴ Réduction sur l'hypothèse du taux d'escompte

SECTION 3. COMMENTAIRES JURIDIQUES SUR LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET D'ARBITRAGE

1. Le processus de restructuration mis en place par le projet de loi n°3

a) Considérations d'ordre général

Le projet de loi n°3 établit que « tout » régime de retraite à prestations déterminées doit être soumis au processus de restructuration. Cette orientation législative est, quant à nous, aberrante dans la mesure où la santé financière et la pérennité des régimes de retraite de nos associations membres ne sont nullement en danger.

À cet effet, il est remarquable de constater qu'une firme-conseil en actuariat, Aon Hewitt, qui travaille avec bon nombre de municipalités au Québec, écrivait dans son bulletin d'information du 13 juin 2014 :

« (...) soumettre tous les régimes dont le degré de capitalisation est inférieur à 100 % à un exercice de restructuration nous apparaît excessif. »

Dans le même ordre d'idée, le RAPQ dénonce vivement le fait que le projet de loi n°3 ne contienne aucune « clause de retrait » permettant à une municipalité de se soustraire des effets obligatoires de la loi.

Pourtant, certains maires de municipalités importantes, comme Laval et Trois-Rivières, ont dénoncé publiquement l'absence d'une telle clause de retrait. Nous croyons que l'absence de cette clause déresponsabilise les administrations municipales qui n'auront pas à justifier leur choix politique de recourir à l'application de la loi. Elles pourront toujours clamer haut et fort y avoir été contraintes par le gouvernement.

Le projet de loi n°3 prévoit également à son article 45 que :

« L'existence d'une convention collective ou de toute autre entente en cours de validité n'empêche pas l'application de la présente loi. »

Il est inconcevable que le gouvernement fasse le choix de ne pas respecter les ententes signées et dûment approuvées par les organisations municipales. Cette approche gouvernementale bafoue les plus élémentaires règles devant prévaloir dans une société libre et démocratique et dont les assises sont le respect des règles de droit ainsi que des engagements dûment souscrits.

L'application de l'article 45 du projet de loi discrédite irrévocablement tout le processus d'acceptation d'une convention collective pourtant prévu dans une loi d'ordre public, à savoir le *Code du travail du Québec* (L.R.Q. ch. C-27).

Il lance clairement aux salariés le message qu'au Québec, dorénavant, la ratification et la signature d'une convention collective ne valent pas plus cher que le papier sur lequel elle est apposée. Le contrat social est réécrit unilatéralement.

Même le gouvernement du Parti Québécois dirigé par René Lévesque en 1982, aux prises avec une crise financière sans commune mesure avec la situation d'aujourd'hui, n'a pas osé revenir sur la signature de conventions collectives dûment approuvées et signées. L'équilibre et le maintien de notre système démocratique l'exigeaient et le gouvernement l'avait compris.

Toutes les mesures contenues dans les lois 70 et 105, votées par le gouvernement Lévesque, n'avaient d'effet qu'à compter de l'expiration des conventions collectives en vigueur dans le secteur public. Ce gouvernement ne doit pas transgresser ces principes fondamentaux que sont le respect des contrats signés et la non-rétroactivité des lois, sous prétexte de faire plaisir à certains élus municipaux populistes.

Or, le projet de loi n°3 porte atteinte directement à des droits acquis par les pompiers en ce qui a trait aux bénéfiques qu'ils auraient droit de recevoir au moment de leur retraite.

En exigeant que des modifications soient apportées aux régimes de retraite pour que dorénavant :

- i) la somme de la cotisation d'exercice et de la cotisation de stabilisation n'excède pas 20 %, et ce, rétroactivement au 1er janvier 2014;
- ii) que les déficits passés attribués aux participants actifs soient assumés pour moitié par ceux-ci en réduisant leurs prestations du régime pour toutes les années de participation à ce régime;
- iii) les participants actifs verront leur indexation abolie, et ce, pour toutes leurs années de participation;

le gouvernement permet que soit renié et anéanti des ententes négociées de bonne foi avec les élus municipaux.

De plus, le gouvernement accorde aux municipalités le droit unilatéral de suspendre ou d'abolir l'indexation des retraités jusqu'à la hauteur de la totalité du déficit qui leur est attribué.

Dans une société de droit, il est impératif de garantir aux citoyens et citoyennes qu'ils peuvent en tout temps avoir confiance envers les institutions publiques qui les gouvernent par la règle de la majorité. Ainsi, le contrat que constitue une convention collective ne peut être brisé rétroactivement.

Il est indéniable que les pompiers du Québec bénéficient de régime de retraite à prestations déterminées qui comporte des bénéfiques faisant partie de leurs conditions de travail. Ces régimes de retraite ont été consentis et élaborés au fil des ans conformément à toute loi en vigueur. Selon le principe de sécurité juridique et le principe de la primauté du droit, les pompiers s'attendent à ce que « leur » législateur respecte ces principes élémentaires.

Par ailleurs, ces régimes de retraite constituent à n'en pas douter une part importante du patrimoine de chaque pompier et de chaque pompière qu'ils ont obtenu avec l'assentiment d'élus et en toute conformité avec les règles existantes. Il est difficile d'imaginer que dans une société libre et démocratique, un législateur pourrait, à toutes fins utiles, exproprier une partie importante de ce patrimoine sans aucune compensation.

b) Analyse du processus de restructuration prévu au projet de loi n°3

Le projet de loi n°3 introduit un mécanisme obligatoire visant à la restructuration des régimes de retraite. À cet effet, le projet de loi prévoit trois phases distinctes; i) une période de négociation, ii) une médiation (seulement possible à la demande des parties) et, iii) un arbitrage.

Le RAPQ s'oppose farouchement à ce faux mécanisme de négociation et d'arbitrage et en voici les raisons.

Toute négociation présuppose que les parties qui se retrouvent l'une en face de l'autre disposent d'un rapport de force favorisant la recherche d'un consensus ou d'un compromis.

Le projet de loi n°3 anéantit complètement ce rapport de force en prévoyant à l'article 18 que :

« Des négociations entre les organismes municipaux et les participants actifs doivent être entreprises au plus tard le 1er février 2015 en vue de convenir d'une entente pour modifier le régime de retraite conformément aux dispositions de la présente loi. »

Ainsi, à défaut par une association de consentir à un employeur toutes les exigences contenues au projet de loi n°3, ce dernier n'aura qu'à se présenter devant un arbitre pour s'assurer de « recevoir » tous les bénéficiaires que le gouvernement lui accorde.

Comment dans un tel contexte peut-on parler d'une libre négociation qui viserait à assurer « la pérennité des régimes de retraite et sa bonne santé financière »?

Le RAPQ est d'opinion qu'une municipalité n'aura aucun intérêt à s'entendre par voie de négociation avec ses syndicats tant qu'elle n'aura pas obtenu l'intégralité de ce que lui procure le projet de loi.

De plus, le mécanisme d'arbitrage envisagé fixe le résultat à l'avance et ne sert qu'à conférer un semblant de légitimité à un processus vicié à la source.

Notre regroupement considère que le projet de loi ne devrait imposer aucun objectif autre que celui énoncé par le titre du projet de loi. Ainsi, un éventuel arbitre qui aurait à décider, à l'échéance d'une convention collective, du contenu d'un régime de retraite devrait pouvoir le faire dans le contexte des articles 94 et ss du *Code du travail du Québec (L.R.Q. ch. C-27)* en s'assurant de la bonne santé financière de ce régime et de sa pérennité. Il ne faut pas perdre de vue que les pompiers ont déjà un régime d'arbitrage obligatoire ayant maintes fois fait ses preuves et ayant même permis à la Ville de Montréal d'obtenir un gel de salaire pour ses pompiers et ses policiers en 2007 (Sentence arbitrale de Me François Hamelin).

Le RAPQ est également d'opinion que le législateur ne peut astreindre l'arbitre dans son éventuelle décision à considérer des critères aussi vagues et indéfinissables que « la capacité de payer des contribuables et l'équité intergénérationnelle ».

Par exemple, quant au concept d'équité intergénérationnelle, le RAPQ ne peut que constater le galvaudage de cette expression au cours des derniers mois.



Une brève recherche sur l'origine de cette expression nous apprend qu'elle a été popularisée au cours du Sommet de la Terre tenu à Rio en 1992 et donc, dans un contexte où tous se préoccupaient, légitimement, du développement durable de notre planète. Par la suite, cette expression s'est étendue à d'autres sphères de notre activité sociale et économique.

Comment mesurer adéquatement si une société est équitable envers **toutes** ses générations sur les plans social et économique?

On pourrait ainsi soutenir qu'il n'est pas équitable pour les travailleuses et travailleurs âgés de plus de 50 ans, et dont les enfants ne sont plus en âge de fréquenter le réseau de garderie public, qu'ils financent même ce régime alors qu'ils n'en ont jamais bénéficié.

Le même constat pourrait être tiré pour le *Régime québécois d'assurance parentale* (RQAP) ou quant à l'héritage laissé à la jeune génération actuelle en termes de développement en matière d'hydro-électricité, de réseau scolaire et d'infrastructures diverses.

Dans un article paru récemment la revue *l'Actualité* (mars 2014) faisait état d'une étude réalisée par la Fondation Chagnon et à laquelle ont notamment participé l'ex-ministre Monique Jérôme-Forget et feu Marcel Côté intitulé « Mal pris les jeunes? » et dont les résultats sont ainsi résumés :

« Les baby boomers ont-ils volé l'avenir de leurs enfants? Pas sûr! (...)

Bien des jeunes d'aujourd'hui se sentent floués par rapport à leurs aînés : leurs diplômes coûtent plus cher, leurs salaires augmentent moins rapidement, ils héritent d'une dette publique en constante augmentation, ils devront prendre leur retraite plus tardivement. Même leur planète est moins verte...

Mais qu'en est-il réellement dans les faits.

La vie des jeunes était-elle vraiment plus rose il y a 25, 30 ou 35 ans? Pas si sûr... En réalité, les jeunes de 25 à 34 ans jouissent aujourd'hui d'un meilleur niveau de vie que les bébés boomers quand ceux-ci avaient le même âge. »

C'est l'une des révélations du tout premier indice de l'équité intergénérationnelle au Québec publié en primeur par *l'Actualité*.

Le RAPQ n'a pas la prétention de répondre dans le cadre de cette commission parlementaire à cette épineuse question de l'équité intergénérationnelle. Nous voulons simplement faire réaliser au législateur à quel point il est inconcevable de penser qu'un arbitre devra tenir compte de ce facteur, si nébuleux, galvaudé et intrinsèquement lié à des valeurs personnelles et éminemment subjectives.

c) Considérations particulières à l'application de l'article 53 du projet de loi n°3



L'article 53 du projet de loi n°3 prévoit que :

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

Le RAPQ trouve aberrant que le législateur introduise l'application d'une disposition aussi importante que l'article 53 à « la date de présentation du présent projet de loi ». En effet, le participant actif à un régime de retraite avait jusqu'au 12 juin 2014, à 23h59 pour décider de prendre leur retraite et ainsi avoir la possibilité de ne plus être considéré comme des participants actifs au sens du projet de loi!

Cela revient à dire que pour prendre une décision aussi importante que celle de débiter sa retraite, un pompier ne disposait que d'environ 8 heures de réflexion, et ce, dans la meilleure des hypothèses. Cette disposition, telle que rédigée, constitue un subterfuge et une tactique visant à limiter les départs à la retraite des membres que nous représentons.

Le RAPQ demande à ce que l'article 53 soit modifié pour prévoir, aux fins de l'application de la présente loi, que les participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande à l'administrateur du régime entre le 1er janvier 2014 et dans les trente (30) jours suivant la date de sanction de la présente loi, sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013.

SECTION 4. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LES MESURES PROPOSÉES

Le rapport du comité d'expert « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » a lancé une réflexion profonde sur notre système de retraite. En fait, celle-ci avait commencé bien avant ! Déjà le lendemain de la crise financière 2008, les partenaires entreprenaient des discussions pour la plupart fructueuses et à la satisfaction des partenaires.

Malheureusement, ces discussions ont ralenti depuis la création du comité d'experts. La suite de l'histoire est connue, soit le rapport du comité d'experts en avril 2013, les forums de discussion, le projet de loi no 79 du gouvernement précédent et finalement le projet de loi no 3.

Le RAPQ constate que les recommandations et mesures proposées sont discordantes. De plus, on constate un affrontement d'idées entre les associations représentant les participants (Syndicats, associations d'employés non syndiqués et associations de retraités) et les différentes organisations représentant les municipalités. On constate même de la discorde dans les rangs des municipalités.

Force est de constater que la recherche du remède miracle n'est pas simple et que les effets secondaires d'une application intégrale du projet de loi no 3 pourraient causer des torts irréversibles dont les impacts pourraient être pires que le mal que l'on tente de guérir.

Selon le RAPQ, les orientations prises par le gouvernement dans son projet de loi no 3 ne sont pas justifiées à plusieurs égards. C'est comme si on s'était mis à croire réellement au bien-fondé d'un message martelé sans arrêt par les municipalités et moussé par une machine médiatique bien huilée.

Le RAPQ demande une pause et un recul pour faire une analyse séquentielle des principales mesures proposées à la recherche de fondements rationnels.

1. La mise à prix de l'indexation des rentes servies

Un premier fait porte à réfléchir. À peine plus de la moitié des participants des régimes de retraite du secteur public comportent une disposition d'indexation et parmi ceux-ci, cette disposition représente, pour la majorité des cas, qu'une indexation partielle. Moins de 1,0 % des participants ont une pleine indexation⁵. Dans le cas de nos régimes de retraite, la plupart de nos membres n'ont pas d'indexation et des formules d'indexation disparates sont prévues pour les autres. On constate aussi qu'il n'y a aucun lien entre la situation financière d'un régime de retraite et la présence d'une disposition d'indexation.

Le projet de loi no 3 donne aux municipalités le droit unilatéral d'abolir l'indexation des retraités jusqu'à la hauteur de la totalité du déficit qui leur est attribué et oblige l'abolition de l'indexation pour les participants actifs, peu importe la situation financière du régime.

⁵ Régimes complémentaires de retraite – Statistiques de l'année 2010 (RRQ) – Tableau 14

Les fusions municipales au 31 décembre 2001 ont entraîné des fusions de multitudes de régimes de retraite dans les grandes villes du Québec. Les prestations, incluant l'indexation, pour la participation avant les fusions sont disparates d'un participant à l'autre. L'abolition de l'indexation entraînerait une iniquité d'un régime à l'autre, mais aussi entre les participants d'un même régime.

Voici quelques faits et réflexions qui suffisent à convaincre que cette mesure est sans fondement :

- L'abolition de l'indexation n'est pas le remède miracle, sinon cette solution aurait été envisagée dans les restructurations des prestations du Régime des rentes du Québec entreprises depuis 1997
- Une disposition d'indexation est partie prenante du principe des droits acquis enchâssé aux articles 20 et 21 de Loi sur les régimes complémentaires de retraite et son abolition brise rétroactivement ce qui avait été négocié légalement et de bonne foi
- Une disposition d'une pleine indexation représente environ 20 % de la valeur totale de la rente d'un nouveau retraité
- Les partenaires ayant prévu une disposition d'indexation, versus une rente de base plus élevée, avaient l'objectif d'agir en bon père de famille en s'assurant d'un revenu de retraite adéquat tout on long de la retraite
- En l'absence d'une disposition d'indexation l'érosion du pouvoir d'achat est de plus de 50 % entre la retraite et l'âge moyen du décès⁶
- Les retraités sont vulnérables et cette mesure réduira la sécurité financière de nos retraités et c'est toute la société qui en paiera le prix ?

Le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » a identifié une disposition d'indexation comme une des clauses responsables de la générosité des régimes municipaux et permettait, ainsi que le projet de loi no 79 et le projet de loi no 3 de l'abolir sous une forme ou une autre. Il est évident que l'on fait fausse route depuis le départ car l'indexation est une rente viagère au même titre que la rente de base.

2. Distinguer le service passé du service futur

Rappelons-nous que les partenaires peuvent négocier le service futur et qu'aucune disposition législative n'est requise pour le permettre. Toutes les administrations municipales de nos membres ont entrepris ces discussions et obtenu des résultats importants pour plusieurs. C'est le devoir de ces administrateurs de gérer la rémunération courante de ses employés et les citoyens doivent juger ces administrateurs à cet égard. Il en est tout autrement du service passé, lequel rappelons-nous, était de la rémunération courante promise par les administrateurs antérieurs en contrepartie de prestations de travail qui ont été dûment fournies par les participants.

⁶ Déterminé avec un taux d'inflation annuel de 2,25 % et la table de mortalité CPM-2014 avec amélioration générationnelle CPM-B

En effet, un régime de retraite à prestations déterminées est une promesse future. C'est une portion de la rémunération courante, laquelle a été négociée de bonne foi par les partenaires de l'époque, que les membres ont accepté de recevoir plus tard. Il serait impossible d'avoir des régimes de retraite à prestations déterminées sans que cette promesse ait été enchâssée dans la législation. Sans la garantie que cette promesse serait respectée, les pompiers n'auraient pas mis à risque une portion de leur rémunération courante. Sans cette garantie, les régimes à prestations déterminées n'existeraient pas et toute la sécurité financière à la retraite en serait grandement affectée. Il est immoral, illégal et indécent de renier ces promesses ainsi que le contrat social sur lequel elles reposent.

3. Les déficits sont un phénomène normal

La situation financière d'un régime de retraite est toujours déficitaire ou excédentaire, jamais en équilibre parfait. Les déficits et les excédents proviennent de la nature même de la capitalisation qui n'a pas le choix de poser une série d'hypothèses dont l'objectif est de quantifier des événements futurs dont l'occurrence et l'ampleur sont incertaines. La différence entre une hypothèse et la réalité est analysée à posteriori périodiquement lors des évaluations actuarielles. Une hypothèse de meilleure estimation devrait normalement produire 50 % des fois un déficit et 50% des fois un excédent.

Si on regarde de plus près l'hypothèse du rendement espéré de la caisse de retraite, on se rend compte qu'il y a annuellement une grande fluctuation des rendements causant ainsi des pertes et des gains annuels importants. L'écart type annuel du rendement d'une caisse de retraite avec une politique de placement type⁷ est de 8,37 %, l'écart type étant la fluctuation moyenne du rendement par rapport au rendement moyen.

Il faut cesser d'être aux abois dès que la situation financière d'un régime fluctue.

4. La confusion dans l'argumentaire en faveur de la restructuration des droits passés

Le premier argument des administrations municipales est la situation déficitaire extraordinaire exigeant une action tout aussi extraordinaire. L'établissement de cette situation déficitaire extraordinaire est flou. S'agit-il de déficits à des fins comptables ? C'est la situation financière de quelle année ? Est-ce que les nouvelles tables de mortalité ont été considérées ? Le gouvernement et les partenaires ont le devoir d'établir un portrait accepté par tous de la situation financière des régimes de retraite et basé sur les données les plus récentes. Les chantres d'une restructuration des droits passés n'ont pas le choix de s'appuyer sur ce nouveau portrait. Ils ne peuvent prétendre qu'une restructuration soit nécessaire sur la base d'une situation financière désuète.

Le RAPQ a dressé minutieusement le portrait de la situation financière des 5 régimes de retraite auxquels participent ses membres. Celui-ci est présenté à la section 2 du présent mémoire.

⁷ Rendement médian de l'actif des régimes de retraite 1960 à 2013, Rapport sur les statistiques économiques canadiennes 1924-2013 – Institut canadien des actuaires



Le passif total au 31 décembre 2013 de ces régimes est de 2 milliards \$ et le degré de capitalisation moyen, pondéré selon les passifs, est de 90,0 %. Il est maintenant évident que la situation financière la plus à jour n'est plus catastrophique, mais plutôt une situation de fluctuation normale. En termes statistiques, un déficit extrême serait celui qui est égal à deux fois l'écart type. À ce niveau, seulement 5,0 % des déficits pourraient être pire. La situation financière la plus récente n'est pas une justification à une action draconienne comme celle que le gouvernement envisage.

Les municipalités ont pu bénéficier d'importantes mesures d'allègement de financement depuis l'année 2009 et celles-ci continuent jusqu'en 2015. Une municipalité, sans que les participants aient eu un mot à dire, pouvait verser le tiers de ses cotisations d'équilibre normalement requises au cours des années 2009 à 2013. La somme des cotisations d'équilibre effectivement non versées par les 5 municipalités de notre portrait au cours des années 2009 à 2013 a été de 16,4 millions \$. Le degré de capitalisation aurait été de 90,8 % n'eût été de ces allègements.

Il est requis par la Régie des rentes du Québec d'inclure des marges pour écarts défavorables dans l'établissement des hypothèses actuarielles à des fins de capitalisation. Celles-ci ont l'objectif d'augmenter les cotisations d'équilibre et de service courant au-delà de celles qui seraient requises par des hypothèses de meilleure estimation. Ces cotisations supplémentaires ont un objectif de prudence. Le RAPQ croit que le portrait à jour le plus adapté pour juger de la santé financière devrait exclure ces marges. Par ailleurs, les bases actuarielles pour établir la taxation des régimes de retraite doivent exclure ces marges. Le degré de capitalisation aurait été de 96,0 % n'eût été des allègements et des marges pour écarts défavorables.

Le deuxième argument des administrations municipales est que les citoyens ne devraient pas devoir payer à leurs employés des rentes qu'ils n'ont pas les moyens de se payer eux-mêmes. Il est vrai que la majorité des citoyens ne bénéficie pas des régimes de retraite prévus pour les employés municipaux⁸. Mais il est tout à fait fallacieux de prétendre que la raison de cette absence de régime de retraite est qu'ils n'ont pas les moyens.

Nous vous suggérons d'autres raisons qui expliquent l'absence de régime de retraite dans le secteur privé :

- Le principe de mutualisation des risques à la base même des régimes à prestations déterminées trouve difficilement sa place dans une économie caractérisée par la petite et moyenne entreprise. En effet, 64 % des travailleurs québécois sont à l'emploi d'un établissement de moins de 100 employés et une grande proportion des 36 % restants sont à l'emploi du gouvernement ou d'une grande ville⁹

⁸ Répartition des travailleurs québécois par type de régime - Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite » page 33

⁹ Employés selon la taille de l'établissement - Annuaire québécois des statistiques du travail – volume 10 – tableaux 3.25 à 3.27



- Les municipalités sont des organisations pérennes écartant par le fait même les coûts de solvabilité nécessaires pour protéger les droits acquis des participants du secteur privé contre le risque de faillite
- Les employés du secteur municipal ont un taux de syndicalisation plus élevé que ceux du secteur privé¹⁰ alors que les syndicats sont les principaux investigateurs de l'implantation des régimes de retraite à prestations déterminées. En effet, le taux de syndicalisation 2013 de l'administration publique est de 80,5 % alors que celui de l'ensemble des travailleurs est de 39,5 %
- La comptabilité des régimes de retraite du secteur privé est différente et beaucoup plus exigeante que celle du secteur municipal

En fait, le problème n'est pas que les employés municipaux bénéficient de régimes de retraite. Le vrai problème est qu'une bonne partie de la population ne bénéficie pas de régimes de retraite adéquats. Comme le disait récemment un économiste :

« Déshabiller Pierre n'habillera pas Paul. Une mesure s'attaquerait efficacement à ce problème : l'amélioration du Régime des rentes du Québec. En campagne électorale, l'actuel ministre des finances, Carlos Leitão, reconnaissait que le RVER... « n'est pas suffisant » et préconisait alors une amélioration au Régime des rentes du Québec (La Presse, 4 avril) »¹¹

Au contraire, le secteur municipal devrait conserver cet avantage concurrentiel pour attirer et surtout conserver des employés talentueux tout en assurant qu'ils puissent être autonomes à la retraite, déchargeant ainsi toute la communauté.

Le troisième argument des administrations municipales a pris naissance dans une des prémisses du rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 ». À la page 58 du rapport, les prestations trop généreuses des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire sont identifiées comme une faille de notre système. Cette affirmation, aussi grossière soit-elle, ne s'appuie sur aucune étude.

Nous avons cité dans notre mémoire sur le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » :

« ... Ces régimes de retraite ainsi que les régimes étatiques permettent aux pompiers de quitter pour la retraite avec des revenus totaux dont le niveau se situe entre 70 % et 78 %¹² du salaire brut de la dernière année travaillée. »

De plus, l'indexation des rentes de nos régimes est presque inexistante. Pour valider la prémisse avancée, il faut faire une analyse de besoins et non une analyse comparative avec le secteur privé.

¹⁰ Taux de présence de l'emploi syndiqué dans le secteur des biens et le secteur des services - Annuaire québécois des statistiques du travail – volume 10 – tableaux 3.22

¹¹ Michel Lizée, économiste retraité, Service aux collectivités (UQAM) *Améliorer le Régime des rentes* – La Presse – Opinions – 13 août 2014

¹² Taux de remplacement à compter de 65 ans



Nous avons fait ce travail et il apparaît évident que le niveau de nos rentes ne justifie pas une restructuration du service passé.

L'épouvantail

Certains pourraient argumenter que l'espérance de vie s'allongera encore, que les marchés financiers au 31 décembre 2013 présentent une bulle et sont trop fragiles et que l'impact des baby-boomers prenant leur retraite sera catastrophique.

Le RAPQ a pris le temps d'analyser chacun de ces arguments pour s'assurer si le portrait qu'il présente soutient réellement sa conviction qu'une réduction des droits acquis n'est pas justifiée.

1. Une évaluation actuarielle présente le meilleur portrait d'une situation financière à une date donnée. Il ne s'agit toutefois que d'une photo à cette date et malheureusement, personne ne possède la vidéo future. Ce portrait évolue dans le temps. Il est certainement meilleur au 30 juin 2014 avec des gains actuariels de l'ordre de 3,5 % sur le rendement obtenu entre le 1^{er} janvier 2014 et cette date, mais personne ne peut prétendre le connaître à une date ultérieure. Si le portrait au 31 décembre 2013 ne fournit pas une justification pour une action draconienne, on ne peut certainement baser celle-ci sur l'épouvantail du portrait futur.
2. Bien que les portraits futurs puissent fluctuer d'une date à une autre, la tendance de fond est une amélioration des ratios de capitalisation pour ultimement rejoindre l'équilibre.
3. Il fut une époque où les hypothèses de mortalité ne prévoyaient aucune amélioration future quant à l'espérance de vie. Par la suite, une projection timide de l'amélioration des taux de mortalité a vu le jour. Elle était basée sur un nombre fixe d'années d'amélioration suivie d'aucune amélioration. Récemment, l'hypothèse de mortalité couramment utilisée incorpore une amélioration générationnelle de celle-ci, c'est-à-dire qu'elle améliore indéfiniment les taux de mortalité. Finalement, le portrait au 31 décembre 2013 du RAPQ inclut même l'effet des nouvelles tables de mortalité canadienne. Nous constatons que la pratique actuarielle à l'égard de l'hypothèse de mortalité a grandement évolué vers un niveau de sophistication qui nous permet de croire que l'établissement de déficits relié à un changement de l'hypothèse de mortalité est une chose du passé.
4. Les taux d'intérêt sont à un bas historique. Le portrait à jour du RAPQ tient compte que les rendements espérés futurs de la caisse de retraite seront moindres à cause de ces taux. Toute hausse des taux d'intérêt va générer, à long terme, des rendements plus élevés. Le portrait dégage donc une marge de manœuvre à l'égard de cette éventualité.

5. L'hypothèse des taux de retraite utilisée est basée sur l'expérience passée laquelle ne reflète pas la tendance récente du report de l'âge de la retraite qui, selon les experts, s'amplifiera. Le portrait dégage donc une marge de manœuvre à l'égard de cette éventualité.
6. Il est vrai que le ratio du nombre de travailleurs par retraité diminue dans notre société et que le départ à la retraite des baby-boomers accentuera cette tendance. Toutefois, dans le cas précis du Régime de retraite des pompiers de la Ville de Montréal, lequel représente 77 % du passif de notre portrait, il est prévu que ce ratio augmentera ! Ce phénomène s'explique par l'âge centenaire de ce régime et par la décroissance du nombre pompiers au travail au cours des années 1980. Il faut aussi préciser que ce ratio a beaucoup moins d'importance dans un régime capitalisé que dans un régime avec un financement par répartition comme le Régime des rentes du Québec.

En conclusion, le portrait au 31 décembre 2013 contredit les chantres de la restructuration du service passé.

5. La méthode de financement pour le service passé

Le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » proposait une nouvelle méthode de financement pour le service passé, soit la « capitalisation améliorée ». L'impact pour les régimes de retraite municipaux aurait été une hausse immédiate et majeure du déficit. De plus, plusieurs autres aspects de cette méthode ont été critiqués comme la référence à un indice obligataire dont le marché est presque inexistant, la fluctuation des passifs, l'incitatif à l'immunisation laquelle engendrera inévitablement des coûts supérieurs. Cette méthode n'a donc pas fait le consensus.

Le projet de loi no 3 règle le déficit passé à coups de hache, mais laisse le problème intact en ce qui concerne le service passé. Les régimes pourraient dès la prochaine crise financière se retrouver dans la même situation. Les allègements et la mise à prix des prestations du service passé seront de nouveau envisagés. Tous les efforts et l'énergie des administrations municipales sont actuellement dirigés sur la réduction des taxes. Rien n'a été prévu à ce projet de loi pour adapter les règles de financement du service passé à la réalité contemporaine des régimes de retraite. Pensez-vous que les futurs déficits du service passé restant à la charge des municipalités est une mesure rassurante pour les participants ? Non, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite le prévoyait déjà et le projet de loi no 3 propose de bafouer cette garantie. La seconde fois sera encore plus facile !

On s'est mis à croire qu'une période d'amortissement d'un déficit sur 15 ans est adéquate. Autrement dit, nous crions au pelletage de dettes aux générations futures aussitôt qu'il est mention d'allonger la période et nous trouvons inutile de réduire cette période lorsque la capacité de payer est présente.



Le RAPQ propose de réviser la période d'amortissement actuelle de 15 années. Cette période provient d'une réflexion des années 1980 enchâssée dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite depuis le 1^{er} janvier 1990. La réalité contemporaine des régimes de retraite est très différente si ce n'est que par leur maturité croissante.

Est-ce que la période d'amortissement idéale d'une organisation pérenne ne serait-elle pas celle qui fait un compromis entre la mutualisation des risques et capacité de payer (vise une période plus longue) et le principe d'utilisateur payeur (vise une période plus courte) ?

En ce sens, une cotisation d'équilibre établie en pourcentage uniforme des salaires reflète directement la capacité de payer. Le niveau de la cotisation d'équilibre serait fixé, disons par exemple à 4,0 % des salaires, et la période d'amortissement en découlerait. Des périodes minimale et maximale d'amortissement pourraient aussi être prévues, disons par exemple entre 10 et 25 années. Cette règle de financement respecterait automatiquement la capacité de payer et diminuerait dès aujourd'hui l'effort financier demandé aux municipalités dont les régimes sont matures.

Il faut réviser les règles de financement pour éviter la prochaine tournée d'allègements et le chaos qu'engendrent des propositions opportunistes.

6. Comment obtenir la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées

Selon les administrations municipales, la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées passe par l'établissement de coûts respectant la capacité de payer des contribuables. Sur ce point, nous avons démontré que le pire de la tempête est passé et que la négociation du service courant comporte suffisamment de marge de manœuvre aux partenaires pour établir des ententes respectueuses de cet objectif. N'oublions pas qu'une hausse de la cotisation salariale, une diminution des salaires ou une réduction des rentes du service futur sont des efforts permanents alors qu'une restructuration des droits passés est une ponction unique.

Selon le RAPQ, la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées passe nécessairement par la confiance qu'ont les membres envers la promesse. Créer le précédent de la restructuration proposée au projet de loi no 3 détruira cette confiance. Les participants actifs en début de carrière entretiennent déjà un discours défaitiste que leurs rentes seront moindres pour un coût supérieur. Sur ce point, ils ont probablement raison, car la négociation du service courant est bien réelle. Imaginez maintenant s'ils ne sont pas certains que ces prestations seront payées. Nous risquons l'effondrement de nos régimes si les jeunes n'en veulent plus et la société québécoise en payera le prix.

7. Historique de la capitalisation des régimes

Avant l'introduction de la Loi sur les régimes supplémentaires de rente au 1^{er} janvier 1966, les régimes de retraite se finançaient plus ou moins sous la forme d'un financement par répartition (pay as you go).



Cette loi a permis l'étalement du déficit initial sur 25 ans. Des aménagements législatifs spéciaux ont permis aux régimes de retraite de la Ville de Montréal ainsi que de la Ville de Québec d'amortir sur une période de 62 ans les déficits monstrueux constatés au début des années 1980 avec des cédules croissantes qui, jusqu'à récemment, ne payaient même pas les intérêts sur la dette. À compter du 1^{er} janvier 1990, depuis l'introduction de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, les déficits techniques doivent être amortis sur une période de 15 années. Parallèlement à ces changements législatifs, les normes actuarielles portant sur le financement des régimes de retraite ont grandement diminué la marge de manœuvre que les actuaires pouvaient avoir.

On peut donc voir une évolution vers des exigences de capitalisation des régimes de plus en plus sévères. Ce qui était norme à l'époque serait aujourd'hui inconcevable. Mais encore plus intéressant est de constater comment nous avons migré vers ces nouvelles exigences. À chaque fois, nous nous sommes laissés du temps avec des amortissements spéciaux pour ne pas faire exploser la baraque !

La tempête parfaite des taux d'intérêt baissiers, de la crise boursière de la bulle technologique et de la crise financière 2008 nous a rapidement rappelé leur manque de prudence pendant les années fastes des rendements. Il est surprenant que le remède proposé par le projet de loi no 3 soit une restructuration du service passé. Nous n'avons pas agi comme cela par le passé lorsque nous constatons que la méthode de capitalisation devait être plus sévère.

8. Les plafonds sur le coût du service courant

Il est vrai que la baisse constante des taux d'intérêt depuis 25 ans, l'allongement de l'espérance de la vie incluant récemment l'accès à des tables de mortalité canadienne ont fait augmenter le coût du service courant. En même temps, d'autres changements structureaux ont eu l'impact inverse comme la baisse des hausses salariales dans les régimes de type salaire final.

Le RAPQ ne croit pas qu'une règle identique pour tous les régimes basée sur le coût soit l'outil à privilégier pour la restructuration du service courant. Un coût unique pour tous les régimes ne reflète pas certains besoins spécifiques. La capacité d'adaptation est justement une des principales forces de notre système de retraite. Le coût du service courant de certains régimes coûte de 50 % à 100 % plus cher qu'un autre pour la même rente à cause des caractéristiques de sa population par exemple un groupe fermé (sans nouveau participant) ou un groupe de cadres lesquels ont tendance à adhérer à un âge plus avancé.

Ce plafond créera des problèmes en regard de la mobilité de la main-d'œuvre au sein de la même municipalité, car le régime de cadres ne pourra pas offrir les mêmes prestations que le régime des syndiqués.

Le RAPQ croit que le contrôle des coûts s'obtient par un partage de la cotisation d'exercice parce que la cotisation salariale fait prendre conscience aux membres de la valeur de leur régime. Un frein naturel s'installe automatiquement.

Laissons-nous la chance d'utiliser cette voie naturelle avant d'inventer des barrières rigides basées sur le coût comme dans les régimes à cotisations déterminées. D'ailleurs, la majorité des récentes ententes sur les régimes de retraite ont modifié simultanément le partage du coût du service courant et les rentes couramment gagnées.

Nous ne privilégions pas un plafond au coût du service courant, mais nous sommes surtout déçus d'apprendre qu'un prix a été fixé pour la sécurité publique soit 2,0 % représentant l'écart par rapport au plafond de 18 %. Autrement dit, la sécurité publique a une valeur supplémentaire de 11 % de plus qu'un autre régime (2 % divisé par 18 %).

Il est indéniable qu'un report de l'âge effectif de la retraite se produise. Il s'agit d'un phénomène mondial auquel la société québécoise n'échappe pas. L'allongement de l'espérance de vie, une pénurie grandissante de la main-d'œuvre ainsi qu'une amélioration de la santé générale sont les principaux facteurs qui y contribuent. Mais est-ce que ce report s'applique uniformément selon les industries et les types d'emploi ? Certainement pas ! Laissons les experts (les partenaires) décider des qualités physiques et mentales nécessaires au métier de pompier. Notre société doit gérer plus que jamais son administration efficacement, mais n'importe quel sondage démontrera que cette société ne veut pas réduire la qualité de son service de la sécurité publique en retenant au travail des pompiers qui pourraient mettre leur propre vie en péril ainsi que celle de leurs collègues et des citoyens.

Continuons la réflexion et analysons les besoins de retraite anticipée pour les pompiers. Cette retraite anticipée est plus dispendieuse parce que la même rente est gagnée sur une période de travail plus courte et qu'elle est payable pendant plus longtemps l'effet étant plus marqué sur la prestation de raccordement. Le coût supplémentaire par année d'anticipation est d'environ 8 % supérieur. Nous doutons fort que l'écart de 11 % proposé par le projet de loi no 3 se base sur une étude démontrant que nos besoins sont d'à peine une année et demie d'anticipation par rapport aux autres types d'emploi.

9. Partage du coût du service courant

Toute formule de partage du coût du service courant est bonne mais uniquement dans la mesure où elle est librement négociée dans un contexte de prise en considération de la rémunération globale. À cet effet, nous rejoignons les propos du premier ministre Couillard¹³ :

« Tout ça ne se règle pas à la pièce. Ça prend une approche globale pour l'ensemble des conditions de travail des élus. Ce qui est intéressant avec ce rapport, c'est qu'en termes de coûts nets pour les contribuables, c'est à coûts nuls. »

C'est l'histoire de chacune des négociations qui dessine ce partage. Certains groupes ont construit leur régime de retraite en diminuant d'autres avantages ou en acceptant des salaires moindres alors que d'autres groupes ont toujours milité pour une contribution plus élevée.

¹³ Le Soleil – 21 juillet 2014



N'oublions pas qu'il y a un avantage fiscal à financer les régimes de retraite par les cotisations d'employeurs, car celles-ci ne sont pas assujetties aux différentes taxes salariales (RRQ, Fonds de santé, assurance-emploi et autres avantages sociaux basés sur le salaire). Cet avantage est certainement une des raisons qui expliquent le choix de certains partenaires. Un partage automatique 50%-50% fera perdre cette souplesse avantageuse pour tous les partenaires.

Mais si pour une raison d'image ou de comparaison avec le partage effectif actuel dans le financement des régimes de retraite des employés du gouvernement, le législateur en venait à imposer un partage, quatre éléments devront être modifiés au projet de loi no 3 :

1. Les partenaires doivent pouvoir se soustraire à cette obligation. La meilleure entente de financement des régimes de retraite est celle qui a été négociée entre les partenaires et qui est confirmée à nouveau par les partenaires par la soustraction à cette obligation
2. Les partenaires doivent pouvoir établir un partage différent pour la même raison que ci-dessus
3. Le passage du partage actuel au partage imposé, à défaut de se soustraire, doit respecter la négociation ce que le gouvernement avait pourtant annoncé. Cette négociation ne peut donc pas se faire parallèlement à une convention en cours. Elle ne peut que se concrétiser au prochain renouvellement de la convention en cours, le cas échéant. La hausse requise doit aussi pouvoir s'étirer sur une période suffisamment longue dont le début est la date du prochain renouvellement. Nous vous suggérons que la durée de cette période est un lien direct avec l'ampleur de la hausse requise.
4. Les comités de retraite devront obligatoirement être paritaires. En effet, il est normal que les décisions de gestion doivent être prises par les payeurs.

10. Le fonds de stabilisation, le maillon manquant

Nous avons cité dans notre mémoire portant sur le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite – avril 2013 » :

« Le RAPQ croit que le fonds de stabilisation est le maillon manquant à la méthode actuelle de capitalisation basée principalement sur le rendement espéré de l'actif du régime. »

Nous sommes donc en faveur de cet ajout. Les partenaires devront se construire une réserve liée au service futur par la capitalisation de celle-ci, le tout encadré par la loi en permettant de créer un mur étanche entre, d'une part, le service passé et, d'autre part, le service futur. Les participants actifs, jeunes et plus âgés, adhèrent à ce principe. Tous sont d'accord pour payer à priori les coûts inévitables des déficits futurs favorisant ainsi le principe d'utilisateur payeur et la pérennité du régime. Dans l'éventualité d'une perte d'expérience, celle-ci est diminuée ou entièrement absorbée par la réserve limitant ainsi les cotisations d'équilibre autrement requises.



Dans l'éventualité où cette réserve protège suffisamment le service futur, des prestations d'indexation peuvent être prévues en regard du service futur.

Nous sommes d'avis que le niveau visé par le fonds de stabilisation devrait être celui négocié entre les partenaires. Toutefois, nous sommes d'accord pour une exigence minimale de 10 % du coût du service courant. Le projet de loi no 3 est trop rigide en fixant le niveau à 10 % pour tous les régimes.

Quelle bonne nouvelle pour les contribuables d'apprendre qu'à compter d'une certaine date les déficits sont capitalisés d'avance. C'est rassurant et surtout permet de croire à la pérennité de nos régimes.

L'établissement du fonds de stabilisation devrait respecter les conventions collectives. Ainsi, nos groupes auraient l'obligation d'établir une telle réserve à compter de l'échéance de la convention collective. Le financement du fonds de stabilisation devra atteindre son niveau négocié au même moment que le partage négocié des coûts sera atteint.

11. Le partage des déficits du service futur

Le projet de loi no 3 propose de partager les déficits du service futur 50%-50% entre les municipalités et les participants actifs. Bien sûr, les cotisations d'équilibre pour ces déficits surviendront après avoir épuisé, dans un premier temps, le fonds de stabilisation et, dans un deuxième temps, lorsque les cotisations de stabilisation seront insuffisantes pour payer ces cotisations d'équilibre.

Le risque d'avoir des cotisations d'équilibre est inversement proportionnel au niveau de la réserve. En acceptant le fonds de stabilisation, les partenaires acceptent de payer d'avance la grande majorité des cotisations d'équilibre reliées au service futur même à un niveau de 10 %. Ils le font pour la pérennité des régimes. Si jamais il y avait des cotisations d'équilibre malgré le fonds de stabilisation, le RAPQ considère que ces cotisations devraient demeurer à la charge de la municipalité. Nous privilégions la réduction pour les municipalités de ces cotisations d'équilibre par l'augmentation du niveau du fonds de stabilisation plutôt que par la solution facile de partager les pots cassés en deux.

Les cotisations salariales fluctuantes qu'engendrerait le partage des cotisations d'équilibre pour les déficits du service futur nuiraient à la pérennité des régimes de retraite. Nous terminons ce mémoire en mettant le doigt sur la principale cause de tous ces débats, soit la fluctuation des coûts. Si celle-ci n'est pas acceptable pour les municipalités, elle ne le sera pas non plus pour les participants.

SECTION 5. SOMMAIRE DES CONSIDÉRATIONS

Le RAPQ considère, qu'en regard du projet de loi no 3 :

1. La restructuration du service passé doit être une mesure exceptionnelle pour une situation financière exceptionnelle. Nos conclusions sont à l'effet qu'aucun régime de retraite d'une association membre du RAPQ ne nécessite une telle restructuration du service passé (réf : section 2, section 3 et section 4, point 4).
2. La situation financière à jour de nos régimes, se situant au 31 décembre 2013 au niveau d'une fluctuation normale (90 %), ne justifie aucune réduction des droits passés (réf : section 4, point 4).
3. L'indexation est une rente viagère au même titre que la rente de base et celle-ci doit être conservée intégralement (réf : section 4, point 1).
4. La négociation du service courant comporte suffisamment de marge de manœuvre pour respecter la capacité de payer des contribuables (réf : section 4, point 2).
5. Toute négociation ne peut que se concrétiser au prochain renouvellement de la convention collective en cours (réf : section 3).
6. Le problème de la sécurité financière à la retraite provient du fait qu'une bonne partie de la population ne bénéficie pas de régimes de retraite adéquats et le secteur municipal devrait conserver cet avantage concurrentiel (réf : section 4, point 4).
7. La période d'amortissement des déficits du service passé doit être modifiée pour s'adapter à la réalité contemporaine de la maturité croissante des régimes, soit un pourcentage fixe des salaires sur une période variant entre 10 ans et 25 ans (réf : section 4, point 5).
8. Les partenaires doivent pouvoir se soustraire à un partage imposé de coût du service courant, le cas échéant (réf : section 4, point 9).
9. Les comités de retraite devront obligatoirement être paritaires (réf : section 4, point 9).
10. Le fonds de stabilisation est l'outil à privilégier pour favoriser le principe d'utilisateur payeur et la pérennité des régimes, toutefois le projet de loi est trop rigide en fixant son niveau à 10 % du coût du service courant. Une exigence d'un niveau minimal à 10 % serait acceptable (réf : section 4, point 10).



11. Les déficits du service futur demeurent entièrement à la charge des municipalités, le fonds de stabilisation étant l'outil disponible pour éliminer ou réduire l'ampleur et la probabilité d'occurrence de ceux-ci (réf : section 4, point 11).
12. À l'échéance des conventions collectives, une négociation visant son renouvellement sera entreprise. Tout litige découlant de cette négociation, y incluant les modifications au régime de retraite, sera soumis à un arbitre de différends conformément aux articles 94 et ss du *Code du travail*. Il est entendu que l'arbitre de différends n'aura aucune juridiction pour inclure des mesures de restructuration du service passé (réf : section 3).
13. Les participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande à l'administrateur du régime entre le 1^{er} janvier 2014 et dans les trente (30) jours suivant la date de sanction de la présente loi, sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013 (réf : section 3).