

MÉMOIRE

relatif aux consultations particulières
sur le projet de loi n^o 3

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

présenté à

LA COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

par

***LA FÉDÉRATION INDÉPENDANTE
DES SYNDICATS AUTONOMES (FISA)***

Le 21 août 2014

PRÉAMBULE

La Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n°3.

La FISA représente notamment, au sein de son secteur municipal, des syndicats dans les villes de Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières, Salaberry-de-Valleyfield, Thetford Mines, Matane, Rivière-du-Loup, Sorel-Tracy, Cowansville, Hudson, ainsi qu'au réseau de transport de la Capitale, qui sont directement visés par l'actuel projet de loi.

Nous sommes préoccupés par le projet de loi n° 3 qui, par sa forme et son contenu actuel, vient modifier rétroactivement les ententes passées quant aux objectifs-retraite convenus contractuellement et leur financement, en plus de compromettre l'intégrité des futures négociations collectives sur ce sujet.

Nos constats sont les suivants quant aux conséquences du projet de loi n° 3:

- Solutions mur à mur sans aucune flexibilité d'adaptation;
- Réduction des droits acquis des membres actifs et retraités;
- Transfert unilatéral du risque contractuel pris par l'employeur aux employés et retraités;
- Absence de processus réel de négociation alors que le projet de loi compromet à l'avance l'intégrité du processus des négociations futures;
- Introduction de concepts discriminants;
- Iniquités entre catégories d'employés à l'intérieur d'une même municipalité et entre municipalités.

En quoi un partage égal des coûts et le plafonnement de la cotisation d'exercice à 16 % vont-ils assainir la santé financière et assurer la pérennité d'un régime de retraite? Comment expliquer le fait que le projet de loi n° 3 vise tous les régimes municipaux, qu'ils soient en difficultés financières ou pas?

Le présent mémoire est constitué en deux parties, l'une plus juridique couverte par les points 1.0 à 4.0 inclusivement, et l'autre, plus technique, comprenant diverses données statistiques ainsi que des exemples concrets concernant les groupes que nous représentons.

1.0 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI 3: UNE VIOLATION DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION TANT POUR LES PARTICIPANTS ACTUELS QUE POUR LES RETRAITÉS

L'article 1 du projet de loi n° 3 a pour effet d'obliger l'amendement aux régimes de retraite à prestations déterminées constitués en vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*¹ (ci-après Loi RCR) et établis par un organisme municipal. Ces modifications doivent être faites conformément à des règles bien précises prévues au chapitre II intitulé « restructuration ». La section II de ce chapitre concerne le service postérieur au 31 décembre 2013, alors que la section III concerne le service antérieur au 1^{er} janvier 2014. Les articles 45 et 48 spécifient que l'existence d'une convention collective dûment négociée n'empêche pas l'application de la loi. En d'autres termes, le projet de loi a, d'une part, pour effet de modifier des conditions de travail antérieurement négociées de bonne foi entre un organisme municipal et un syndicat et, d'autre part, d'imposer un cadre très précis des conditions devant être négociées pour le futur.

La FISA est d'avis que, tel que rédigé, le projet de loi n° 3 constitue une atteinte à la liberté d'association, soit une liberté fondamentale protégée tant par la *Charte canadienne des droits et libertés*² que la *Charte des droits et libertés de la personne*,³ puisqu'il constitue, tel que présenté, une entrave substantielle à la négociation d'une condition de travail essentielle, soit un régime de retraite.

Selon la Cour suprême du Canada⁴, les rentes de retraite constituent une forme de rémunération différée pour les services rendus par un employé. Elle les compare à un type d'épargne-retraite. Pour la Cour, un employé acquiert, pendant ses années de service, le droit de recevoir une rente au moment de sa retraite, et son intérêt dans cette rente revêt plusieurs des caractéristiques d'un droit de propriété.

Le régime de retraite doit être considéré comme une condition de travail aussi fondamentale que le salaire. En effet, la Cour d'appel a reconnu que le régime de retraite est une composante de la rémunération⁵. Le projet de loi n° 3 touche donc directement le cœur des conditions de travail de nos membres, anciens et actuels, et porte atteinte de manière substantielle au régime de négociation.

La Cour suprême du Canada a établi les critères servant à l'analyse de la constitutionnalité d'une loi, au regard de la liberté d'association⁶. Selon la Cour, la liberté d'association garantit un droit procédural à la négociation collective. Ainsi, une loi sera jugée inconstitutionnelle si elle porte atteinte au processus de négociation de manière substantielle.

La FISA est d'avis que le projet de loi n° 3 ne respecte pas les paramètres établis par la Cour suprême du Canada et viole ainsi la liberté d'association protégée par les chartes, tant au regard des conditions

¹ L.R.Q., c. R-15.1.

² 1982, c. 11 (R.U.) (L.R.C.) (1985, App. II, no 44), art. 2 d).

³ L.R.Q., c. C-12, article 3.

⁴ *IBM Canada Limitée c. Waterman*, [2013] 3 R.C.S. 985, 2013 CSC 70.

⁵ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304.

⁶ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391. et *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, [2011] 2 R.C.S. 3.

touchant le service postérieur au 31 décembre 2013 qu'au regard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014.

À cet effet, il suffit de rappeler les principes juridiques élaborés en la matière par la Cour suprême pour s'en convaincre. La Cour, dans l'affaire *Health Services*⁷, citant une étude de l'Organisation internationale du travail (OIT) retient l'un des principes régissant la négociation collective :

«[77] Sont contraires au principe de la négociation collective volontaire les interventions des autorités législatives ou administratives qui ont pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des conventions collectives librement conclues, y compris le contenu des clauses concernant les salaires. Ces interventions peuvent comprendre la suspension ou l'abrogation par voie de décret, sans l'accord des parties, de conventions collectives; l'interruption de conventions préalablement négociées; l'exigence de renégocier des conventions librement convenues; l'annulation de conventions collectives et la renégociation forcée de conventions en vigueur. (...) » (nos soulignements)

Ainsi, à partir de cet énoncé de l'OIT, la Cour suprême indique ceci :

« [96] Les lois ou les actes de l'État qui empêchent ou interdisent la tenue de véritables discussions et consultations entre employés et employeur au sujet des conditions de travail risquent d'interférer de manière substantielle dans l'activité de négociation collective, tout comme les lois qui invalident unilatéralement des stipulations d'importance significative que prévoient des conventions collectives en vigueur. Par contre, les mesures relatives à des sujets moins importants comme la conception des uniformes, l'aménagement et l'organisation des cafétérias ou bien l'emplacement ou la quantité des espaces de stationnement offerts demeurent beaucoup moins susceptibles de constituer une atteinte substantielle au droit à la liberté d'association garanti par l'al. 2 d)⁸. » (nos soulignements)

Il est clair, à partir de ces énoncés, que, notamment les articles 8, 9 et 11 du projet de loi n^o 3 constituent des entraves substantielles au droit d'association des salariés et des retraités puisqu'ils ont pour effet de permettre une modification unilatérale de leurs conditions de travail par l'organisme municipal.

Or, selon la FISA, par le projet de loi n^o 3, le législateur vient directement porter atteinte à cette liberté au regard des principes élaborés par la Cour suprême.

⁷ *Id*;

⁸ *Id*;

1.1 Le service antérieur au 1^{er} janvier 2014

Au regard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014, l'article 8 du projet de loi n° 3 impose le partage à parts égales entre les participants actifs au 1^{er} janvier 2014, et les organismes municipaux des déficits qui leurs sont imputables. L'article 11 apporte un tempérament à cette condition, soit la possibilité d'un partage à 60 % - 40 %, en autant toutefois que des éléments de la rémunération globale soient modifiés et que le résultat équivaille alors à un partage à parts égales. Force est de constater que le projet de loi ne laisse pour ainsi dire aucune place à la négociation et impose un partage à parts égales.

Le projet de loi vise clairement tous les régimes où les parties à la convention collective n'ont pas convenu que les coûts du régime seraient partagés entre elles, laissant ainsi à l'employeur la responsabilité des déficits, tel que la Loi RCR lui impose d'ailleurs⁹. Or, il va de soi que dans tous les cas où les groupes représentés par la FISA ont obtenu que l'employeur assume les déficits, certaines concessions sur d'autres conditions de travail, ont été consenties du côté syndical.

Le passage suivant, d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹⁰, illustre l'existence de concessions mutuelles lors d'une négociation collective :

« [40] Ainsi, les salariés peuvent accepter une augmentation de salaire moindre si en même temps elle s'accompagne d'une suspension de leur contribution au régime de retraite. Ils peuvent aussi accepter que leur salaire ne soit pas majoré en échange de la possibilité de prendre une retraite cinq ans plus tôt. De même, ils sont libres de décider qu'un meilleur revenu actuel est préférable à une plus grande certitude concernant leurs prestations de retraite ou, en fait, à quelque prestation de retraite que ce soit.

[41] En somme, la contrepartie que reçoivent les salariés pour leur travail se compose non seulement du salaire reçu, mais aussi des autres avantages en découlant, notamment le régime de retraite. Tous ces éléments forment un tout. Pour l'employeur, les contributions au régime de retraite constituent une partie du coût global de la main-d'œuvre. » (nos soulignements)

Ainsi, en modifiant les conditions antérieures dûment négociées, au sacrifice de certaines concessions de la part des syndicats, le législateur se trouve à remettre en cause un processus de consultation et de négociation qui a été mené de bonne foi. Il se trouve, de plus, à avantager injustement les organismes municipaux au détriment de nos membres.

Cette façon de faire est d'autant plus injuste qu'elle se trouve à faire assumer par nos membres les déficits que les organismes municipaux ont laissé se creuser, alors même qu'ils ont bénéficié de mesures d'allègement, suite à la crise financière de 2008.¹¹ Nos membres, eux, ont pourtant toujours continué de

⁹ Article 39 Loi RCR.

¹⁰ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, supra, note 5.

¹¹ Voir le *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, C. R-15.1, r.2

verser leur contribution dans leur régime de retraite, même s'ils ont également été frappés par la crise financière. Le projet de loi n° 3 les force maintenant à assumer, du moins en partie, ces déficits.

L'article 8 du projet de loi n° 3 touche également des anciens membres de la FISA, aujourd'hui retraités. En effet, le projet de loi prévoit la possibilité pour un organisme municipal de suspendre l'indexation des rentes des retraités au 31 décembre 2013. Cette disposition permet donc aux organismes municipaux de modifier unilatéralement les rentes de retraite auxquelles certaines personnes ont droit en vertu du régime qui leur était applicable au moment de leur prise de retraite. À la lecture de l'article 9, on comprend également que les retraités pourraient voir leurs rentes stagner pendant une période de 15 ans, ce qui a nécessairement un impact négatif direct sur le pouvoir d'achat de ces derniers.

Lorsqu'il est question des retraités et de la réduction des avantages qui découlent de leur régime de retraite, les juristes et les tribunaux s'en remettent à l'arrêt de la Cour suprême rendu en 1993 dans l'affaire *Dayco*¹². Dans cet arrêt la Cour a établi que les droits des retraités étaient cristallisés au moment de leur retraite et qu'ils constituaient des droits acquis. À cet effet, la Cour s'exprime comme suit :

« Toutefois, à la retraite, le travailleur sort de cette relation et, à ce moment-là, les droits qu'il a accumulés à titre d'employé se cristallisent sous une forme quelconque de droit « acquis » dont il bénéficie en qualité de retraité¹³. » (nos soulignements)

La Cour d'appel, paraphrasant la Cour suprême, indiquait :

« [58] En effet, tel que mentionné dans l'arrêt *Dayco*, la jurisprudence canadienne, comme celle aux États-Unis, ne permet aucun amendement, négocié ou non, au régime de retraite qui porte atteinte aux droits acquis des retraités, dont celui de recevoir la prestation de retraite promise au moment où ils cessent d'être des participants. Au Québec, la L.R.C.R. codifie ce principe en son art. 21, précité¹⁴. »

Au regard de cette règle, la FISA est donc d'avis que le projet de loi n° 3 viole la liberté d'association en ce qu'il modifie des conditions de travail qui ont été négociées de bonne foi entre les parties et modifie les rentes de retraite des personnes retraitées qui ont pourtant des droits acquis à cet égard. La FISA est contre toute portée rétroactive du projet de loi n° 3 à l'égard du service antérieur au 1^{er} janvier 2014.

Nous proposons que le projet de loi n° 3 ne prévoit que des dispositions encadrant le remboursement, par les organismes municipaux, des déficits qui leurs sont entièrement imputables¹⁵. À titre d'exemple, le gouvernement pourrait s'inspirer des mesures de remboursement mises en place en 1986 et qui prévoyaient le remboursement du déficit actuariel du régime de retraite de la Ville de Québec sur une période de 60 ans, tout en spécifiant la cotisation devant être versée, selon certaines périodes établies dans le temps¹⁶.

¹² *Dayco (Canada) LTD. c. CAW-CANADA* [1993] 2 R.C.S. 230.

¹³ *Id*; p. 274.

¹⁴ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, *supra* note 5.

¹⁵ Voir article 39 Loi RCR.

¹⁶ *Loi modifiant la Charte de la Ville de Québec*, L.Q. 1986, chap.116.

1.2 Le service postérieur au 31 décembre 2013

En ce qui concerne le service postérieur au 31 décembre 2013, l'article 5 du projet de loi n° 3 impose le partage à parts égales entre les organismes municipaux et les participants actifs tant au regard de la cotisation d'exercice que du déficit afférent. L'article 5 impose également la création d'un fonds de stabilisation et prévoit un pourcentage maximum de la masse salariale quant à la cotisation d'exercice et la cotisation de stabilisation. Les autres conditions de restructuration sont prévues à la section IV du chapitre II et prévoit entre autres qu'il ne peut y avoir d'indexation automatique de la rente (article 13) et qu'il ne peut y avoir de modification à la rente normale et à la rente de conjoint survivant (article 14). Bien que le chapitre III, qui porte sur le processus de restructuration, prévoit une période de négociation, force est de constater que les paramètres de la négociation sont tellement rigides qu'il y a lieu de se demander quelle est la véritable latitude laissée aux parties.

La FISA demande donc un assouplissement majeur des règles de négociation, afin de les rendre conformes à la liberté d'association. À cet égard, la FISA soumet que les parties devraient, dès la phase de négociation, être obligées de tenir compte des considérations énumérées aux alinéas 2 et 3 de l'article 38 du projet de loi. À cet égard, la FISA soumet que les considérations contenues aux alinéas 2 et 3 de l'article 38 devraient être modifiées de la façon suivante:

"Il doit prendre en considération, notamment, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, les congés de cotisation, les mesures d'allègement dont les organismes municipaux ont pu bénéficier et les concessions antérieures qu'ont consenties les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération globale."

Pour le reste, la FISA propose que les parties, sur la base des considérations prévues aux articles 38 alinéa 2 et 3, aient le champ libre pour négocier les règles applicables en ce qui concerne le service postérieur au 31 décembre 2013. Plus précisément, les articles 5 à 7 ainsi que 13 à 16, imposant notamment un partage de coûts, une limite à la cotisation d'exercice, la constitution d'un fonds de stabilisation et la suspension de l'indexation des rentes devraient être retirés du projet de loi. Les parties devraient être libres de négocier, comme elles l'estiment approprié eu égard à leur situation particulière, les modalités applicables pour le service postérieur au 31 décembre 2013.

2.0 DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI 3: DISCRIMINATOIRES ET INÉQUITABLES ENVERS LES RETRAITÉS

Le droit à l'égalité prévu à la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁷ confère une protection quasi-constitutionnelle contre la discrimination en raison de motifs prohibés énumérés à l'article 10, notamment en raison de l'âge et de la condition sociale¹⁸. À cet effet, il y a discrimination lorsqu'il y a

¹⁷ *Supra*, note 3.

¹⁸ La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse reconnaît que le statut de retraité est visé par la définition de condition sociale au sens de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*: <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/motifs/Pages/condition-sociale.aspx>

une distinction qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à l'égalité. L'article 16 de la Charte étend spécifiquement cette protection au milieu de travail.

Dans le cas des retraités, le projet de loi viole ce droit à l'égalité à deux niveaux. Dans un premier temps, les retraités n'ont pas droit à un processus de négociation, puisque la manière de rembourser la part du déficit qui leur est imputable est imposée par l'article 8 du projet de loi.

Dans un deuxième temps, contrairement aux participants actifs, ils pourraient être appelés à rembourser seuls la totalité du déficit leur étant imputable, et ce, à même une absence d'indexation de leurs rentes de retraite, alors que pour les participants actifs cette part est limitée à 50 %.

Troisièmement, parmi les retraités d'un même régime de retraite, il est possible que certains bénéficient d'une indexation de leur rente, alors que d'autres non. Les retraités bénéficiant d'une indexation seront donc les seuls à assumer la part du déficit imputable à l'ensemble des retraités. Il s'agit d'une situation d'autant plus inéquitable à l'égard de ces retraités.

Enfin, une autre remarque s'impose à l'égard de l'effet du projet de loi envers certains retraités. En effet, lors des fusions municipales, certains participants qui ne bénéficiaient pas d'un régime de retraite mais cotisaient dans un REER collectif, ont pris la décision, lors de leur intégration dans le régime de retraite de l'organisme municipal issu des fusions, de transférer dans ce régime, les sommes accumulées dans leur REER collectif. Suivant les projections qui avaient alors été faites, ces participants ont dû déboursier davantage en vue de bénéficier, lors de leur retraite, d'une rente indexée. Or, compte tenu de la suspension possible de leur indexation, ces retraités se trouveraient à avoir racheté, à un coût plus élevé que la valeur réelle, la rente de retraite qui leur sera versée, advenant l'adoption du projet de loi.

3.0 LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION, DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE : DÉROGATIONS AUX RÈGLES RECONNUES

De l'avis de la FISA, certaines modifications devraient être apportées aux sections I, II et III du Chapitre III portant sur le processus de négociation, de conciliation et d'arbitrage.

La FISA souligne que l'article 18 du projet de loi accorde, à l'employeur uniquement, le droit de transmettre un avis de négociation, ce qui va directement à l'encontre des principes en vigueur en matière de négociation. Or, il serait de bon aloi que le syndicat ait aussi le droit de transmettre un tel avis de négociation. On sait en effet que certains organismes municipaux n'auront pas avantage à enclencher rapidement le processus de négociation considérant la possibilité éventuelle d'un arbitrage qui tiendra compte des conditions très rigoureuses prévues à l'article 38, alinéa 2.

C'est pourquoi la FISA réclame qu'il soit donné au syndicat le droit de faire parvenir l'avis de négociation, comme cela est déjà prévu, par exemple, à l'article 52 du *Code du travail*¹⁹ (ci-après C.T.). Ne pas reconnaître au syndicat le droit de transmettre l'avis de négociation au regard des principes juridiques actuels concernant la liberté d'association et au regard des dispositions législatives semblables, c'est reconnaître que le droit à la négociation et à la mise en marche de son processus sont laissés à l'entière discrétion de l'employeur.

De plus, toujours à l'intérieur de cette section du projet de loi n° 3 qui concerne le processus de négociation entre les parties, la FISA interpelle le gouvernement afin que l'article 20 qui impose aux parties l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi soit susceptible d'une sanction devant la Commission des relations du travail (ci-après CRT).

Sous l'égide du C.T., cette obligation de négocier avec diligence et bonne foi est prévue à l'article 53. Ainsi, dans l'éventualité où l'une ou l'autre des parties ne respecte pas cette obligation, la partie concernée peut s'adresser à la CRT afin d'obtenir une ordonnance conformément aux articles 118 et 119 du C.T. et même, dans certains cas, requérir la délivrance d'une ordonnance provisoire de sauvegarde. Or, dans le projet de loi n° 3, cette obligation de négocier avec diligence et bonne foi n'est pas sanctionnée.

À cet effet, des dispositions devraient être ajoutées au projet de loi afin que la CRT puisse sanctionner le non-respect de cette obligation de négocier avec diligence et bonne foi.

La FISA est d'avis, au regard de l'article 23 du projet de loi, et d'autant qu'actuellement l'obligation de négocier de bonne foi prévue par l'article 20 n'est pas susceptible d'une sanction, que le droit de recourir à la conciliation devrait être exercé à la discrétion de l'une ou l'autre des parties, et ce, sans qu'il ne soit nécessaire d'obtenir un consentement commun à une telle demande. En effet, l'obligation prévue à l'article 23 et à l'effet que les deux parties doivent conjointement soumettre une demande de conciliation peut, selon la FISA, rendre illusoire une telle démarche. Ainsi un organisme municipal pourrait très bien refuser d'enclencher un tel processus pour des raisons tout à fait frivoles, sans pour autant, comme nous le précisons antérieurement, que son refus ne soit susceptible de sanction pour défaut de négocier de bonne foi. Un organisme municipal pourrait en effet juger qu'il est préférable de ne pas consentir à un tel processus de conciliation pour concentrer ses énergies sur la procédure d'arbitrage.

De plus, la FISA tient à faire remarquer qu'il est curieux que le projet de loi ait prévu des règles de compétence et d'expérience pour l'arbitre qui sera appelé à trancher des différends entre l'organisme municipal et le syndicat (article 30, alinéa 1), mais que de telles qualifications ne soient pas requises pour le conciliateur, alors que la phase de négociation nécessite une bonne connaissance du milieu et surtout de certaines règles actuarielles ou comptables.

¹⁹ L.R.Q., c. C-27.

La FISA tient aussi à faire remarquer le flottement qui existe au regard de l'article 26 du projet de loi qui impose aux parties l'obligation d'assumer à parts égales les honoraires et les frais de conciliation. Le projet de loi n'indique aucunement comment ces honoraires et ces frais seront déterminés et par qui ils le seront.

De plus, la FISA dénonce cette intention du gouvernement d'imposer des frais et des déboursés aux parties qui se prévaudront du système de conciliation. Nulle part dans le système des relations de travail au Québec et au regard des lois qui gouvernent ce système, le droit à la conciliation n'est limité par des frais et déboursés qui sont imposés aux parties. En cela, la FISA considère qu'imposer de tels frais constitue une forme d'entrave à la liberté d'association des salariés puisque dans le cadre normal d'un processus de négociation, le mécanisme de conciliation est considéré une étape inévitable avant le processus arbitral. Imposer de tels frais et déboursés fera en sorte que des syndicats d'employés d'organismes municipaux qui n'auraient pas les moyens financiers soient dissuadés par le paiement de ces frais et déboursés de recourir à ce mode de négociation et qu'ils soient ainsi brimés dans leur droit à la négociation collective puisqu'on les contraindra à assumer des frais supplémentaires en sus de ceux d'arbitrage, d'assesseur et d'expert(s).

En résumé, selon la FISA, l'exigence du paiement des honoraires et des déboursés d'un conciliateur n'aura pas pour effet de favoriser la conciliation et rendra illusoire cette étape du processus et demande, en conséquence, le retrait pur et simple de cette disposition.

Dans l'éventualité où aucune entente n'a été convenue à l'expiration de la période de négociation, un arbitre sera nommé pour régler le différend (article 29). Plusieurs commentaires s'imposent eu égard aux articles 29 et suivants du projet de loi.

D'abord, l'article 30 du projet de loi ne précise pas les éléments dont il sera tenu compte pour établir le profil de compétences des arbitres. Il serait également pertinent de préciser des règles visant à assurer leur pleine indépendance, en plus de celles énumérées au troisième alinéa de l'article 30. Il serait important de prévoir une indépendance au regard du monde municipal, syndical ou gouvernemental.

De plus, les articles 30 et 31 du projet de loi prévoient que les arbitres doivent être choisis conjointement à partir de la liste dressée par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Ainsi, c'est celui-là même qui est à l'origine du projet de loi n° 3 qui établirait la liste des arbitres. La FISA remet en doute l'apparence d'impartialité du ministre à établir cette liste, puisque cette façon de faire se rapproche beaucoup de situations où la nomination d'un arbitre, faite par le gouvernement dans un litige où il était impliqué, a été déclarée illégale²⁰. À cet effet, la FISA recommande de suivre des règles semblables à celles élaborées à l'article 79 alinéa 2 du C.T. où le ministre du Travail a l'obligation de consulter le Comité consultatif du travail et de la main d'œuvre avant de dresser une telle liste d'arbitres.

²⁰ *McBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; *Beauchemin c. Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, D.T.E. 2001T-538 (C.A.); *Huyck c. Bande indienne de Musqueam (La)*, 2000 CanLII 15410 (C.F.).

La FISA questionne également le délai octroyé à l'arbitre pour rendre sa décision. L'article 35 du projet de loi prévoit que l'arbitre doit rendre sa décision dans les six mois suivant la date où il a été saisi du différend. Or, la pratique arbitrale fait en sorte que de tels délais sont très rarement respectés. À cet effet, le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme de prolongation de délai, ni aucune sanction advenant que l'arbitre dépasse le délai prévu.

Enfin, la liste des considérations à partir desquelles l'arbitre doit rendre sa décision (article 38 du projet de loi), devrait être modifiée. Rappelons qu'une modification à cet article est suggérée, à la section 1.2 du mémoire. En sus de ce que la FISA propose, l'arbitre devrait également tenir compte des conditions de travail des autres salariés de l'organisme municipal ou d'organismes municipaux semblables.

La FISA s'oppose fermement à ce que la capacité de payer des contribuables soit un critère pris en compte par l'arbitre. D'une part, il s'agit d'une donnée complexe que l'arbitre ne pourra juger de manière satisfaisante sans que des expertises poussées soient produites. D'autre part, la capacité de payer des contribuables est très relative en ce qu'elle est directement reliée aux autres dépenses qu'un organisme municipal peut décider d'engager. Or, ces choix sont d'ordre politique. Pour trancher cette question, un arbitre devrait inévitablement départager des choix faits par des organismes municipaux, par exemple le choix d'investir dans des infrastructures coûteuses, plutôt que d'utiliser le même argent pour assumer les déficits des régimes de retraite dont ils sont responsables.

4.0 LA NÉCESSITÉ DE MESURES TRANSITOIRES

L'article 58 du projet de loi n° 3 prévoit que la loi entrera en vigueur à la date de sa sanction. Toutefois, l'article 53 a pour effet de faire rétroagir l'application de la loi au 12 juin 2014, soit à la date de sa présentation. Cette dernière disposition prévoit, qu'aux fins de l'application de la loi, seront considérés être des "retraités au 31 décembre 2013", les participants ayant commencé à recevoir une rente de retraite, ou qui en auront fait la demande à l'administrateur du régime, entre le 1^{er} janvier 2014 et le 12 juin 2014.

Ainsi, ces "retraités au 31 décembre 2013" continueront de bénéficier des conditions actuelles de leur régime de retraite, mais seront vraisemblablement privés de l'indexation de leur rente. Rappelons que l'article 8 du projet de loi prévoit que l'organisme municipal peut unilatéralement décider de suspendre l'indexation des rentes des retraités au 31 décembre 2013, afin que ceux-ci acquittent la part du déficit qui est considérée comme leur étant imputable.

Cela dit, le projet de loi est muet sur la situation des participants qui prendront leur retraite entre le 13 juin 2014 et la date de la sanction de la loi. Il semble que la loi aura un effet rétroactif à leur égard, mais comment dans les faits, la transition se fera-t-elle?

Dans l'éventualité où il était décidé que ce sont les règles actuelles qui doivent continuer de s'appliquer à l'égard des participants qui prendront leur retraite entre le 13 juin 2014 et la date de la sanction de la loi, ceux-ci s'exposeront-ils à une récupération éventuelle de sommes qu'ils n'auraient pas dû recevoir selon les termes de la nouvelle entente ou de la sentence arbitrale?

Dans l'hypothèse où la loi prévoirait plutôt que ce sont les nouvelles règles qui s'appliquent aux participants prenant leur retraite à compter du 13 juin 2014, quelles seront les règles applicables à ces participants d'ici à ce qu'une entente ne soit convenue ou qu'un arbitre n'impose un règlement?

Le défaut de prévoir des dispositions transitoires pourrait signifier, à titre d'exemple, qu'un participant, qui aurait pris sa retraite le 1^{er} juillet 2014, se retrouverait dans une situation d'incertitude pour une période de plus de deux (2) ans, alors qu'il est bien connu que le départ à la retraite est une décision fort importante en ce qu'elle entraîne des incidences majeures et à long terme, particulièrement au niveau financier. D'ailleurs, à cet effet, le législateur prévoit dans la Loi RCR, loi d'ordre public, que le participant doit, avant de prendre sa retraite, obtenir un relevé détaillé précisant notamment, le montant de la rente de retraite à laquelle il aura droit²¹. Cette information est essentielle pour la prise d'une décision éclairée; décision qui aura un impact pour le restant des jours du retraité.

Il est primordial d'encadrer et de préciser les règles qui seront applicables à ces participants, tout en leur accordant une réelle période de réflexion ou de transition. En effet, en imposant comme date butoir le 12 juin 2014 (date de la présentation du projet de loi) à l'article 53 du projet de loi, le gouvernement prend en otage les participants qui envisageaient ou qui prendront leur retraite entre le 13 juin 2014 et la date de la sanction de la loi, en les empêchant de faire un choix éclairé sur une décision aussi importante que leur retraite.

Dans ce contexte, afin d'éviter que les participants qui prendront leur retraite entre le 13 juin 2014 et la date de la sanction de la loi se retrouvent dans une situation d'insécurité financière, la FISA soumet que les modifications suivantes devraient être apportées au projet de loi :

1- L'article 53 du projet de loi devrait être modifié pour se lire ainsi:

« 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 dans les soixante (60) jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013. »

En effet, le gouvernement aurait intérêt à s'inspirer du délai de grâce octroyé aux conjoints mariés lors de l'instauration des dispositions sur le patrimoine familial. Puisque cette loi²² avait pour effet de modifier la relation contractuelle existant jusqu'alors entre les époux, en instaurant un droit de créance, notamment lors d'un divorce, dans la valeur partageable du patrimoine familial, le législateur a permis aux conjoints qui le souhaitaient de se soustraire à l'application de cette loi. Les conjoints mariés qui le souhaitaient disposaient ainsi d'un délai de dix-huit (18) mois, suivant l'entrée en vigueur des dispositions instituant le patrimoine familial, pour exprimer leur volonté de ne pas y être assujettis, en tout ou en partie.

²¹ Article 113 Loi RCR et article 58 du *Règlement sur les régimes complémentaires de retraite* (R.R.Q. c. R-15.1, r. 6).

²² Article 42 *Loi modifiant le Code civil du Québec et d'autres dispositions législatives afin de favoriser l'égalité économique des époux*, L.Q. (1989) chap. 55.

La FISA soumet qu'une disposition similaire devrait être prévue au projet de loi, puisqu'à l'instar des dispositions instaurant le patrimoine familial, le législateur, par le projet de loi n° 3, vient modifier unilatéralement les termes d'un contrat, en l'occurrence un régime de retraite.

2- Quant aux participants qui prennent leur retraite après ce délai de grâce de soixante (60) jours, mais avant la conclusion d'une entente ou du prononcé d'une sentence arbitrale, il faudrait stipuler que les parties, ou l'arbitre dans sa sentence, devront prévoir des modalités particulières qui leur seront appliquées.

Notons que des commentaires similaires doivent s'appliquer à l'égard des participants qui, sans pour autant être admissibles à une rente de retraite, cessent de participer au régime de retraite, notamment parce qu'ils quittent leur emploi dans le secteur municipal. En vertu des règles applicables²³, ces participants peuvent demander un transfert des sommes accumulées à un instrument d'épargne retraite autorisé, tel un compte de retraite immobilisé (ci-après CRI).

Or, que se passera-t-il à l'égard des participants qui demanderont le transfert de sommes dans un CRI après le 12 juin 2014? Le projet de loi n° 3 est muet à cet égard.

Dans le même ordre d'idées, la FISA soumet que les modifications suivantes devraient être apportées au projet de loi :

1- À l'instar du délai suggéré précédemment pour les participants décidant de prendre leur retraite, nous soumettons qu'un délai de grâce de soixante (60) jours suivant l'entrée en vigueur de la loi devrait être prévu pour les participants qui demanderaient le transfert des sommes accumulées à leur régime de retraite.

2- Quant aux participants qui demanderont le transfert de leurs sommes après cette période de grâce de soixante (60) jours, mais avant la conclusion d'une entente ou du prononcé de la sentence arbitrale, il faudrait stipuler que les parties, ou l'arbitre dans sa sentence, devront prévoir des modalités particulières qui leur seront appliquées.

5.0 A-T-ON BESOIN D'UN PROJET DE LOI QUI FAVORISE LA LIBRE NÉGOCIATION?

Le projet de loi devrait viser à favoriser les négociations entre les divers intervenants afin de leur permettre d'aborder la problématique qui leur est propre quant à leur régime de retraite ainsi que de trouver des solutions appropriées.

²³ Articles 66 et s. Loi RCR.

Les données du MAMROT nous indique un déficit total de 4,8 G \$ en date du 31 décembre 2011 et de 4,3 G \$ au 31 décembre 2012 sur des actifs totaux sous gestion de l'ordre de 21 G \$. Un peu plus de la moitié du déficit déclaré est associé aux régimes de la Ville de Montréal alors qu'un déficit de 617 M \$ est attribuable à la Ville de Québec. La situation financière va évidemment varier d'une ville à l'autre en fonction de leur historique et réalité propre. Depuis 2009, les caisses ont généralement récupéré l'ensemble des pertes découlant de la crise financière de 2008 engendrant même des surplus sur les sommes déposées depuis la crise.

Les conséquences quant aux rajustements découlant de perspectives plus sombres et de l'allongement de l'espérance de vie sont aussi arrivées à terme. Ceux-ci se sont échelonnés sur plusieurs années et il serait illusoire de vouloir en absorber les conséquences d'un seul coup. D'ailleurs, le PL3 reconnaît aux municipalités d'amortir le déficit sur une période de 15 ans. Chaque ville y est allée à son rythme, ce qui explique que la position financière varie d'un régime à l'autre. Pourquoi à ce jour 30 % des régimes ont un degré de capitalisation inférieur à 80 % alors que le quart (25 %) des régimes sont capitalisés à 90 % ou plus?

Au niveau des partages du coût courant, le partage prévalant dans la grande majorité des villes a évolué depuis 2007 en faveur de l'employeur pour se situer aux alentours d'un partage 45-55 actuellement. Le partage exact est celui convenu par entente en fonction des réalités propres à chaque cas en termes de rémunération globale.

La FISA est en accord avec tout processus flexible et volontaire de négociation qui ne s'inscrit pas dans le cadre d'une solution mur à mur, chaque cas étant différent.

Ainsi, les parties devraient avoir la possibilité de trouver elles-mêmes la solution la plus appropriée.

Le PL3 impose une solution mur à mur qui ne laisse aucune place à l'adaptation ou à la négociation. Le PL3 fait totalement abstraction de la réalité à l'effet qu'un régime de retraite est une composante de la rémunération globale des travailleurs. Ce concept de rémunération globale a été reconnu par les tribunaux et par tous les intervenants qui œuvrent dans le domaine, tel que mentionné à la page trois (3) du présent rapport. Ce concept de rémunération globale est bien connu de nos élus municipaux, est-il nécessaire de rappeler que lorsque la valeur de leur régime de retraite a été réduite compte tenu des nouvelles règles fiscales (1991), une bonification a alors été apportée à leur traitement afin de les compenser intégralement.

Plusieurs de nos syndicats ont déjà trouvé des solutions négociées quant à la problématique de leur régime de retraite. L'analyse d'exemples concrets nous aide à mieux saisir la portée de nos commentaires.

Voici donc certains exemples récents :

Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA) (entente de juillet 2014)

Les parties ont convenu d'une réduction importante de la valeur future du régime de retraite pour des économies récurrentes de 4 % des salaires. De plus, un nouveau partage des coûts pour le service courant futur est prévu (depuis le 1^{er} janvier 2014, les fonctionnaires assument 49,4 % de la cotisation d'exercice). Une réserve de stabilisation et d'indexation a également été mise en place et sera capitalisée par des cotisations additionnelles. Quoique possible en vertu de la loi actuelle, aucune mesure de plafonnement du coût du régime dans le futur n'a été convenue.

Les parties ont utilisé les nouvelles mesures de financement de décembre 2013 prévues au *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire* qui leur donnait toute la latitude requise pour atteindre leurs objectifs respectifs. La cotisation de stabilisation a été établie à 2,1 % de la masse salariale (13,2 % de la cotisation d'exercice actuelle) et les parties ont convenu que le fonds de stabilisation servirait également à l'indexation des rentes.

Les concessions syndicales de réduction de coûts se sont inscrites dans le contexte du choix par les membres de préserver certains autres aspects de leur rémunération globale.

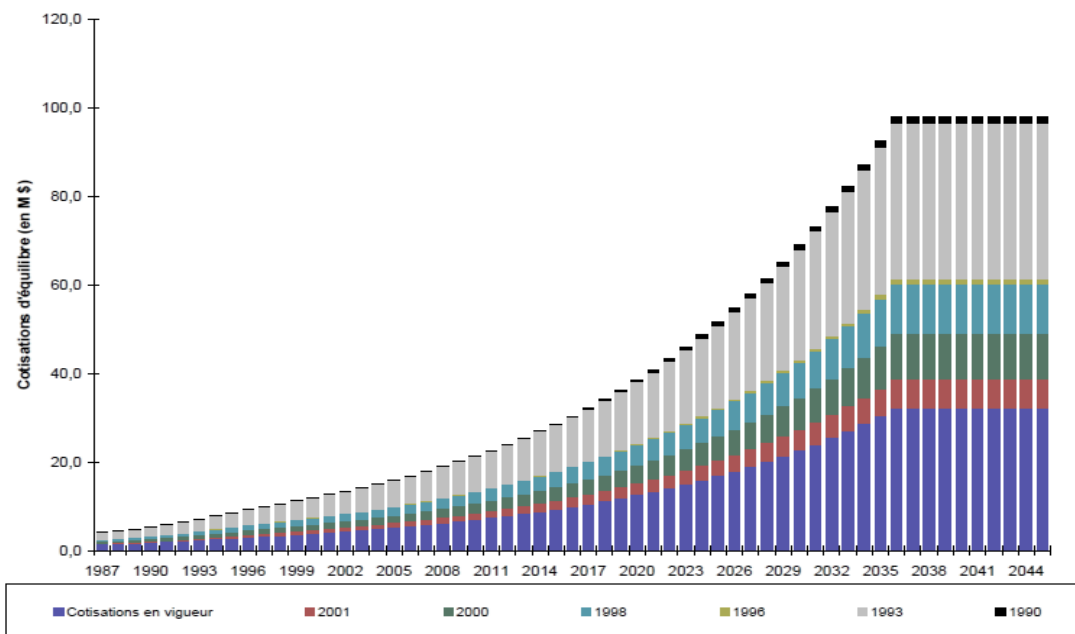
Il faut aussi mettre en perspective que, suite à la mise en place du nouveau régime en 2005, les parties avaient déjà convenu en 2009 de nouveaux partages de coûts (partage de 44 % - 56 %). Ainsi, malgré les espérances de vie allongées et les perspectives plus sombres quant aux rendements futurs, il faut savoir que factuellement le coût courant pour la Ville de Québec en 2013 était INFÉRIEUR en pourcentage des salaires qu'en 2005, lors de la mise en vigueur du nouveau régime. Comment cela est-il possible ? La réponse est simple : les fonctionnaires ont augmenté leurs contributions directes de plus de 37 % au cours de la période, absorbant ainsi toutes les hausses de coûts et même plus. En 2014, le coût du régime est passé à 22,1 % dont 9,7 % assumé par le fonctionnaire. Après la négociation, le coût total annuel a été réduit à 18,0 % dont 8,9 % assumé par le fonctionnaire. Pour sa part, la Ville voit sa contribution courante fondre de 25 % soit de 12,4 % à 9,1 % du salaire.

Pour le Syndicat, la question des déficits futurs est réglée dans l'optique où les membres ont accepté de contribuer au fonds de stabilisation et de mettre en jeu leur indexation future. Si des déficits additionnels surviennent, l'employeur doit les assumer. L'entente négociée vient cependant en réduire l'occurrence et le niveau potentiel.

La question des déficits passés n'a pas été réglée. Sur cette question il faut que le législateur soit au courant que le dossier de la Ville de Québec est fort complexe pour ne citer que :

- Les employés et les retraités de 13 municipalités et de 2 organismes ont été regroupés le 1^{er} janvier 2002 pour former la Ville de Québec actuelle. Ils participaient, avant le 1^{er} janvier 2005, dans un des 23 régimes de retraite en place dont 15 régimes à prestations déterminées et 3 régimes surcomplémentaires. Au 31 décembre 2004, le déficit total de ces anciens régimes s'établissait alors à 288 M \$ dont 153 M \$ attribuable au déficit initial de l'ancienne Ville de Québec. La position financière variant substantiellement d'un régime à l'autre.
- Suite aux négociations des premières conventions collectives, une harmonisation des régimes de retraite s'est faite, diminuant leur nombre à 6 avec effet en date du 1^{er} janvier 2005. Ainsi des nouvelles règles du jeu se sont appliquées quant au service futur des membres, les droits passés demeurant inchangés. Il existe également un régime surcomplémentaire non-capitalisé couvrant l'ensemble du personnel pour compléter le revenu de retraite du régime de retraite sans égard aux limites fiscales applicables à un participant dont le revenu est relativement élevé.
- Dans le cadre des nouveaux régimes, les employés ont accepté d'augmenter de façon substantielle les cotisations qu'ils versaient dans leur ancien régime de retraite respectif et une *clause banquier* en faveur de la ville a été mise en place. Cette *clause banquier* permet à la Ville d'être compensée pour les cotisations supplémentaires qu'elle aura à verser aux 6 régimes de retraite pour amortir des déficits ainsi que lorsque le niveau de la cotisation pour le service courant excède un certain niveau.
- En date du 31 décembre 2013, le déficit total des 6 régimes totalisent 602 M \$ dont 259 M \$ attribuable au déficit initial de l'ex-Ville de Québec dont le montant au 1^{er} janvier 1986 était de 136 M \$. Cette augmentation du déficit est dû aux faibles paiements que la Ville a faits dans les caisses de retraite à cet égard, profitant au fil des ans des bons rendements générés par la caisse de retraite afin de réduire les paiements initialement requis, tel qu'illustré dans le graphique ci-après (fourni par la Ville) :

**Impact de l'affectation des gains actuariels à la réduction
des cotisations d'équilibre afférentes au déficit initial de 1986
selon l'année de l'affectation**



- Si la Ville avait maintenu ses paiements initialement convenus en 1986, non seulement le déficit initial aurait été épongé, mais les sommes investies auraient produit des réserves en prévision des moins bonnes années. La Ville a donc déjà bénéficié d'économies importantes sur sa dette initiale.
- Les programmes d'incitation à la retraite ont aussi contribué à la progression des déficits. À titre d'exemple, en 2001-2002, le Comité de transition de la Ville de Québec, formé par le gouvernement du Québec, a instauré un programme de départ volontaire. Dans le cadre de ce programme, quelque 220 employés ont quitté leur emploi pour la retraite plus tôt que prévu. Ce programme a donc eu des conséquences négatives importantes sur la situation financière des régimes de retraite concernés.
- La Ville a aussi utilisé les mesures d'allègements découlant de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2004, chapitre 20)* qui a permis aux municipalités de remplacer le paiement de tout ou partie d'un déficit créé, entre le 30 décembre 2001 et le 2 janvier 2005, par l'émission d'une obligation municipale, titre émis à l'avantage du régime de retraite concerné. Au 31 décembre 2012, la Ville de Québec avait émis pour une valeur de plus de 80 M \$ pour les 6 régimes de retraite. Le projet de loi n° 54 prévoit que si des gains se réalisent, ceux-ci servent à racheter l'obligation en diminuant la valeur de celle-ci jusqu'à hauteur du gain réalisé, ce qui équivaut, en soi, à un retrait d'actifs du régime, ce que la loi ne permettait généralement pas. Ainsi, au 31 décembre 2007, la Ville a pu faire un retrait d'actif de 19 M \$ des caisses de retraite.

- La Ville a également utilisé les mesures spéciales d'allégements applicables en 2011 lui permettant de ne pas verser 14 M \$ dans les caisses de retraite.
- Pour compliquer le tout, la Ville a déjà taxé pour environ 200 M \$ les citoyens (réserve spéciale pour le déficit initial et excédents de trésorerie découlant des normes comptables), or ces sommes n'ont pas été versées dans les caisses de retraite. Si celles-ci avaient été versées c'est le tiers du déficit divulgué qui serait épongé.

Le PL3 ne nous permettrait pas d'argumenter et de faire cette démonstration à l'effet que le déficit actuel devrait être la responsabilité entière de la Ville de Québec. Le PL3 nous en impose le partage. En fait le PL3 bénéficiera davantage aux employeurs qui n'ont pas capitalisé leur régime de façon responsable dans le passé en transférant aux employés la moitié de la dette accumulée qui découle des politiques de capitalisation et de financement mises en place et contrôlées par l'employeur.

Employés de la Ville de Sherbrooke

Le Syndicat des fonctionnaires municipaux et professionnels de la Ville de Sherbrooke, ainsi que tous les autres groupes d'employés participant au même régime, ont conclu en 2007 et 2011 des ententes visant à assurer la pérennité de leur objectif-retraite dans le respect d'une saine équité intergénérationnelle notamment par :

- Inclusion de l'objectif-retraite dans le régime (rente basée sur le salaire final 5 ans);
- Hausse des cotisations salariales pour le futur (à 9 %);
- Hausse de la cotisation minimale de la Ville (à 9,5 %);
- Versement des cotisations lors de certaines absences;
- Financement du déficit de MODIFICATIONS à 100 % par les employés en injectant graduellement une somme de 17,5 M \$ provenant des économies réalisées (ad hoc et récurrentes) par la Ville suite à l'abandon des assurances collectives à la retraite (pour les futurs retraités);
- Mise en place d'une clause banquier pour la Ville;
- Maintien de l'objectif-retraite convenu.

Qui plus est, la Ville a aussi procédé récemment à un règlement d'emprunt lui permettant de réduire ses coûts de financement de façon significative.

Le PL3 ne reconnaît donc pas la flexibilité et l'originalité dont les parties ont fait preuve dans ce dossier. Qui plus est, les conséquences négatives suivantes sont facilement identifiées :

- Refacturation à 50 % aux employés d'un déficit de MODIFICATION qu'ils ont déjà payé à 100 %;
- Modification au partage de coût convenu en termes de rémunération globale et requis pour atteindre l'objectif-retraite;
- Financement d'une marge additionnelle au-delà de celles convenues;
- Retarder voire annuler la clause banquier dont l'employeur pourrait éventuellement bénéficier.

Matane

Les employés contribuent pour 50 % du coût du service courant depuis 2003. En 2013, une entente est intervenue en vertu de laquelle les employés contribuent aussi pour la moitié du déficit qui leur est imputable sous réserve d'un maximum d'un taux de 9 % jusqu'à la fin 2014.

Rivière-du-Loup

Le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Rivière-du-Loup (FISA) a conclu une entente en 2012 en vertu de laquelle le coût du régime a été partagé selon divers paramètres. Certains avantages ont été réduits alors que la cotisation salariale est passée de 7 % à 9 % du salaire. Une mécanique précise a été établie afin de pouvoir clairement identifier les coûts relatifs au groupe concerné.

6.0 RETOUR SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS ÉNONCÉS PAR LA RRQ

Le dépôt du projet de loi n° 3 était accompagné de six (6) principes directeurs publiés par la Régie des rentes du Québec et énonçant les objectifs de la restructuration des régimes que le gouvernement veut imposer.

Sans reprendre tout notre argumentaire présenté dans le présent mémoire, nous désirons revoir ici chacun de ceux-ci.

6.1 Pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées

Il est important de favoriser le développement des régimes à prestations déterminées dont l'efficacité, tant individuelle que collective, ne fait aucun doute. Les régimes de retraite de ce type sont d'une grande importance pour l'économie en général de par leur vision de long terme pour leurs placements et pour les retraités actuels et futurs, en leur permettant de planifier une retraite sécuritaire. Un élément clé de leur succès, au-delà des aspects techniques de mutualisation des risques de rendement et de survie, est sans nul doute la confiance que les travailleurs ont envers ce type de régime et d'obtenir une rente garantie. La confiance des travailleurs du secteur privé a été fortement ébranlée suite à des insolvabilités d'employeurs. Le PL3 vient à toute fin pratique détruire celles des employés du secteur municipal. Comment pourront-ils être certains et avoir confiance en leur futurs revenus de retraite dans la mesure où le spectre d'une intervention législative peut venir les hanter en les dépouillant de leurs droits jusqu'alors considérés comme acquis et intouchables en vertu d'une loi d'ordre public dont le but principal est la protection des droits des membres et la saine administration et capitalisation des régimes?

En quoi une approche de nivellement par le bas et de réduction de coûts vient-elle assurer la pérennité des régimes?

Pourquoi imposer des règles de financement mur à mur qui ne collent pas à toutes les réalités?

La seule mesure visant la question de la pérennité est l'obligation de créer un fonds de stabilisation. Encore ici le niveau statutaire est inférieur à celui négocié à la Ville de Québec et les mesures réglementaires permettant la création d'un tel fonds sont déjà en vigueur depuis décembre 2013, nul besoin de légiférer de nouveau.

6.2 Priorité à la négociation

La négociation des conditions de travail doit être volontaire et ne peut être imposée aux parties négociantes. Le PL3 impose tout simplement le contenu d'une entente.

L'arbitre n'a aucun mandat autre que d'appliquer la finalité de la loi. Tout est décidé à l'avance et il ne reste rien à négocier.

Qui plus est, le PL3 interagit négativement avec certaines ententes librement conclues avant son adoption.

Le PL3 accorde même le pouvoir unilatéral à l'employeur de suspendre l'indexation des retraités.

6.3 Partage des coûts

Le partage des coûts varie naturellement d'un régime à l'autre en fonction des ententes intervenues et des priorités des parties en présence. Un partage égal n'est pas nécessairement la solution optimale pour un employeur. Dans le cadre d'une entente, il est fréquent que les travailleurs privilégient de verser une partie de la rémunération que l'employeur est prêt à leur consentir directement dans le régime de retraite en lieu et place d'une augmentation de salaire ou d'autres avantages. Dans la réalité, c'est le concept de rémunération globale qui prime.

6.4 Équité intergénérationnelle

De quelle « équité intergénérationnelle » parle-t-on? Sûrement celle dont va bénéficier le nouvel employé qui verra sa facture augmentée, ses bénéfices réduits et ses risques augmentés. En quoi la transformation d'un régime à prestations déterminées en régime à prestations cibles (contrôlé, règle générale, par l'employeur) fait-elle partie d'un processus d'équité?

Un véritable processus d'équité envers les membres et la population serait de favoriser une bonification du Régime des rentes du Québec permettant une couverture accrue pour l'ensemble des travailleurs par un régime à prestations déterminées. Une telle approche diminuerait la pression sur les régimes privés (municipaux ou autres), leur permettant de cibler des objectifs inférieurs les aidant à diminuer leur facture spécifique en échange de la facture générale.

6.5 Protection des rentes des retraités

Les objectifs visent à protéger le niveau de vie des retraités.

Comment conclure que la suspension de leur indexation peut répondre à cet objectif?

À titre d'exemple, en utilisant un taux d'inflation correspondant à celui visé par la Banque du Canada, soit 2 %, on constate que le pouvoir d'achat des retraités diminue assez rapidement. De plus, la formule d'indexation applicable protège rarement la pleine perte du pouvoir d'achat. Le tableau ci-après, basé sur la rente moyenne versée à un fonctionnaire retraité de la Ville de Québec, illustre ces impacts.

Évolution (diminution) du pouvoir d'achat
d'un retraité fonctionnaire de la Ville de Québec
selon le scénario d'une inflation annuelle de 2,0 %

Valeur de la rente dans...	Si aucune indexation	Indexation à 100 %	Indexation selon l'inflation réduit de 1,5 %
1 an	27 157 \$	27 700 \$	27 293 \$
5 ans	25 089 \$	27 700 \$	25 722 \$
10 ans	22 724 \$	27 700 \$	23 886 \$
15 ans	20 582 \$	27 700 \$	22 180 \$
20 ans	18 641 \$	27 700 \$	20 597 \$

² Rente annuelle moyenne d'un retraité du Régime de retraite des fonctionnaires de la Ville de Québec selon le rapport d'évaluation actuarielle du régime au 31 décembre 2013

Le principe de l'indexation visant à protéger le niveau de vie est reconnu par tous les spécialistes et par le législateur.

6.6 Capacité de payer des contribuables

La capacité de payer du contribuable est la pierre angulaire du PL3 et sert de justification aux partages des déficits passés et futurs, à la suspension de l'indexation, à la limitation et au partage des coûts ainsi qu'à l'introduction d'un nouveau concept de prestations cibles.

Or, la FISA est d'avis que la capacité de payer des contribuables est un concept illusoire; elle dépend directement de l'utilisation judicieuse du pouvoir de dépenser des élus. En l'occurrence, une mauvaise gestion des élus attaquera directement la capacité de payer des contribuables. De plus, nos membres n'ont aucun contrôle sur les choix politiques des élus, et devront néanmoins en subir directement les conséquences.

7.0 LA PORTÉE DE L'ARTICLE 14

Il est indiqué à l'article 14 que « un régime peut prévoir à l'égard des participants actifs la modification, la suspension, l'abolition ou le rétablissement de toute prestation, à compter du 1^{er} janvier 2014 ... »

Nous comprenons de cette disposition que le régime pourrait notamment prévoir une modification réductrice en certaines situations, lorsque par exemple le coût courant excède 16 % ou que le régime se retrouve en déficit, malgré le fonds de stabilisation.

Il serait donc possible de prévoir une réduction automatique du niveau de salaire admissible ou de toutes prestations autre que la rente accumulée et la rente au conjoint pour ainsi transformer des prestations garanties en prestations « cibles ». Cette disposition pose le même problème que l'article 10 en permettant une réduction rétroactive des bénéfices gagnés au fil des années de service écoulées.

Le salarié qui aurait la malchance de prendre sa retraite en période trouble recevrait une rente réduite pour le reste de sa vie, alors que celui qui prendrait sa retraite l'année suivante pourrait profiter du rétablissement des prestations survenu par la suite.

L'article 14 soulève plusieurs questionnements quant à sa portée et quant à son objectif.

Nous comprenons que les réductions qui seront appliquées correspondront en valeur à 50 % des déficits attribuables au service postérieur au 31 décembre 2013 (art 5). Au fil des ans, il faut comprendre qu'il y a aura donc une corrélation directe entre les déficits constatés, incluant ceux des retraités, et les coupures aux bénéfices des participants actifs.

Qui plus est ce concept de prestations cibles est introduit en douce sans que toutes les questions relatives aux politiques de prestations, de financement et de gouvernance des régimes soient abordées alors que tous s'entendent pour dire que ces sujets sont indissociables.

8.0 LA SANTÉ FINANCIÈRE DES RÉGIMES ET LES HYPOTHÈSES ACTUARIELLES

De plus, le portrait financier des régimes de retraite municipaux est établi sur la base d'hypothèses actuarielles beaucoup plus prudentes que celles utilisées par le gouvernement dans l'évaluation de ses obligations au niveau des régimes que l'État parraîne.

L'approche gouvernementale se justifie par :

- La pérennité des régimes en place et leur horizon à très long terme;
- La gestion des actifs par la Caisse de dépôts permettant ainsi l'obtention de rendements optimaux en fonction du niveau de risque choisi.

D'ailleurs, M. Legault indiquait ce qui suit dans son témoignage lors de la commission parlementaire étudiant le Rapport d'Amours :

« Les politiques de provisionnement du RREGOP et du RRPE abordent aussi la question des hypothèses actuarielles à utiliser dans la production des évaluations visant l'établissement des taux de cotisation. Ainsi, il y est précisé, dans ces politiques, que les hypothèses actuarielles doivent être celles dites de meilleure estimation, c'est-à-dire des hypothèses ni prudentes, ni imprudentes et non biaisées. Sur cet aspect, les hypothèses économiques de meilleure estimation diffèrent de celles proposées dans le concept de capitalisation améliorée mis de l'avant dans le

rapport D'Amours. Essentiellement, les hypothèses économiques utilisées dans les évaluations du RREGOP et du RRPE découlent des rendements espérés dans le futur sur les actifs investis à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Sans entrer dans les détails, les hypothèses de rendement utilisées lors des dernières évaluations triennales étaient de l'ordre de 6,25 % à 7,50 % et elles ont été établies dans un contexte d'inflation variant de 2 % à 3 %. Il m'apparaît important d'ajouter que les hypothèses sont établies en prenant en considération les conditions économiques à la date de la production de l'évaluation, elles sont examinées par l'actuaire du Vérificateur général du Québec ainsi que par celui engagé par les comités de retraite et qu'elles sont cohérentes avec les estimations faites par le gestionnaire des fonds, soit la Caisse de dépôt et placement du Québec.

À titre informatif, je tiens à souligner que, malgré le rendement de moins 25 % qui a durement touché les placements en 2008, les rendements moyens réalisés au RREGOP depuis 10 ans et 20 ans s'élèvent respectivement à 6,5 % et 7,20 %. Pour le RRPE, les rendements correspondants sont très légèrement supérieurs. »²⁴

En quoi ces justifications appliquées au provincial ne peuvent s'appliquer aux municipalités, alors que la réalité économique et les contribuables sont les mêmes?

Il est révélateur de constater que, depuis 20 ans, le rendement médian d'une caisse de retraite a égalé voir surpassé celui obtenu par la Caisse de dépôt pour le RREGOP.

Taux de rendement 1994 à 2013 (20 ans)	
Fonds du RREGOP ¹	7,0%
Caisse type (gestion indicielle) ²	7,2%
Rendement médian des caisses de retraite ³	7,7 %

¹ Source : Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance

² 40 % obligations, 30 % actions canadiennes, 30 % actions mondiales

³ Source : Institut canadien des actuaires - Rapport sur les statistiques économiques canadiennes

²⁴ Témoignage de M. A. Legault, Journal des débats du 10 juin 2013, Commission des Finances publiques, Rapport d'Amours « Innover pour pérenniser le système de retraite ».

Afin d'établir la vérité des coûts et de s'assurer d'une véritable équité entre les contribuables, tout exercice d'évaluation de la santé financière des régimes de retraite devrait être effectué sur la base des mêmes hypothèses économiques, sachant que le rendement de la bourse et la structure des taux d'intérêts seront les mêmes pour tous... Ceci éviterait également de pénaliser les régimes qui ont adopté des politiques de financement plus conservatrices.

Donc avant de charcuter les régimes, il y aurait lieu d'en avoir le juste portrait.

9.0 COMITES DE RETRAITE

Les villes ont toujours voulu avoir une représentation majoritaire sur les comités de retraite (ou minimalement paritaire avec délégation de l'administration), parce qu'elles assumaient les risques.

Cette affirmation n'est plus exacte car la plupart des régimes comportent maintenant des clauses « banquier », qui permettent à l'employeur de se rembourser prioritairement des cotisations d'équilibre qu'il a versées. Les régimes doivent également constituer une provision pour écarts défavorables découlant des nouvelles règles de financement. Dans certains cas, les employés remboursent directement ou non une partie des déficits passés alors que certains régimes prévoient maintenant des fonds d'indexation et de stabilisation capitalisé au moyen de contributions spéciales. La mise en place d'un tel fonds vient évidemment réduire substantiellement les risques futurs pour l'employeur, alors qu'en cas de coups durs, l'indexation des rentes des membres ne serait pas versée.

Si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, les risques de déficit financé au moyen de contributions spéciales de l'employeur seraient grandement réduits, compte tenu de la réserve applicable au service antérieur au 1^{er} janvier 2014 et du fonds de stabilisation qui verrait le jour à cette date.

Et si déficit il y a malgré tout pour le service à compter du 1^{er} janvier 2014, les participants actifs pourraient voir leurs bénéfices amputés à nouveau, selon l'article 14 du projet de loi.

Aussi, il apparaît que la responsabilité du risque est modifiée rétroactivement en abolissant les bénéfices d'indexation alors que les sommes mises de côté à cet égard viendront alimenter la réserve requise pour le service avant 2014.

CONCLUSION

Tout le monde s'entend sur le fait que dans une société de droit, un contrat ça se respecte et le projet de loi n° 3 fait malheureusement abstraction de cette obligation fondamentale. Il ne faut jamais oublier que nos membres ont toujours négocié de bonne foi et qu'ils ont fait d'importantes concessions afin de protéger leur régime de retraite, qui n'est que du salaire différé. Le concept de rémunération globale est donc indissociable du dossier du régime de retraite.

Malgré le titre évocateur du projet de loi n° 3 qui énonce clairement qu'il poursuit un objectif « *favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite* » du secteur municipal, la FISA est plutôt d'avis que dans la réalité, celui-ci vise plutôt une réduction des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur municipal et un transfert unilatéral de risques aux employés et retraités.

Chaque régime de retraite est également unique, a sa propre réalité et une solution mur à mur n'est pas appropriée.

Tel qu'indiqué dans notre mémoire, vous constaterez que nos membres ont toujours payé ce qu'ils devaient mais malheureusement, ce qui manque relève des organismes municipaux. En conséquence, la FISA s'oppose à toute imposition de partage 50% - 50% des déficits passés.

Il faut cesser d'alimenter le discours populiste véhiculant que parce que plusieurs personnes au Québec n'ont pas de régime de retraite, il faudrait sabrer dans les conditions de ceux qui en ont un. La FISA est plutôt d'avis qu'il faut améliorer la couverture des régimes d'état afin d'améliorer le sort des autres travailleurs. Qui plus est, une bonification du Régime de rentes du Québec serait à coût nul pour les organismes municipaux, tout en ayant le mérite de diminuer la part relative de la retraite devant être comblée par le régime d'une ville. Tous les objectifs visés seraient alors rencontrés. Le nivellement par le bas n'est pas une solution.

À quoi bon signer des contrats si le gouvernement peut les déchirer, avec effet rétroactif. Le projet de loi n° 3 tel que rédigé provoquera de l'incertitude auprès des participants actifs et retraités et des procédures juridiques extraordinaires qui vont s'étirer dans le temps.

La FISA demande au gouvernement d'encourager la libre négociation car c'est le seul moyen de conserver la motivation des employés au travail, la paix industrielle, la paix sociale et la crédibilité des instances.

Nous croyons sincèrement que les sceptiques ont été confondus avec l'entente intervenue en juin dernier entre la Ville de Québec et ses cols blancs que nous représentons. Les objectifs des parties étaient d'assurer la pérennité à long terme du régime et l'équité intergénérationnelle et nous estimons avoir réussi à les atteindre. Plusieurs autres groupes de notre secteur municipal ont également conclu des ententes satisfaisantes avec leur employeur, soit Trois-Rivières, Sherbrooke, Matane et Rivière-du-Loup, pour ne nommer que ceux-ci. C'est donc la preuve que d'encourager la libre négociation peut porter fruit.

Nous espérons que le présent mémoire aura su vous convaincre de la nécessité que l'actuel projet de loi n° 3 soit modifié en profondeur.