



Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 3

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

Présenté par :

PBI Conseillers en actuariat ltée

Montréal, le 21 août 2014

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE ET PRÉSENTATION DE LA FIRME	3
MISE EN CONTEXTE	4
COMMENTAIRES SOMMAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 3.....	8
CONCLUSION.....	16
ANNEXE 1.....	17
ANNEXE 2.....	20
ANNEXE 3.....	33

PRÉAMBULE ET PRÉSENTATION DE LA FIRME

PBI Conseillers en actuariat tient à remercier la Commission de l'Aménagement du territoire de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 3.

PBI Conseillers en actuariat Ltée (« PBI ») est une firme indépendante de conseillers en actuariat spécialisée principalement en matière de régimes de retraite. Notre champ d'expertise se situe au niveau des services-conseils auprès des régimes de retraite à prestations déterminées, que ce soit pour la conception du régime, la production d'évaluations actuarielles, l'administration, les services en gestion de risques et d'actifs, ou encore la gouvernance. Les mandats reçus de certains syndicats, principalement les policiers, ont également fait en sorte que nous avons été les plus actifs à titre de témoins experts en arbitrage de différend sur des questions de rémunération et de régimes de retraite et ce depuis 20 ans.

Notre firme se démarque des autres firmes, d'une part, par notre clientèle composée de syndicats, d'associations et de comités de retraite et, d'autre part, par le fait que nous avons développé des stratégies particulières de gestion de risques ayant permis à plusieurs de nos clients de maintenir leur régime de retraite solvable à ce jour, et ce, malgré les crises financières des dernières années. Nous comptons, parmi nos clients, 15 régimes à prestations déterminées pour lesquels les risques sont assumés entièrement par les participants dont deux des trois régimes de retraite par financement salarial (« RRFS ») existant au Québec. Nous sommes aussi signataire des Principes pour l'investissement responsable (« PRI ») parrainés par l'ONU et partenaire de l'institut sur la gouvernance des organisations publiques et privées (« IGOPP »).

Nous conseillons actuellement environ 50 comités de retraite/fiduciaires, de même que plus d'une centaine de syndicats/associations et plusieurs employeurs dans le cadre de la conception et du financement de leur objectif-retraite¹. Les actifs des régimes pour lesquels nous intervenons directement auprès des comités dépassent les 15 milliards de dollars.

En plus de participer à la présente commission parlementaire ainsi qu'à la commission parlementaire relative au rapport d'Amours l'an dernier, PBI a également collaboré aux travaux du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (« MAMROT ») en 2004 (projet de loi 54 pour permettre l'acquittement de cotisation d'une municipalité par une obligation spéciale) de même qu'avec le comité ayant pour mandat d'aborder la question des outils législatifs requis afin de stabiliser les coûts des régimes municipaux et universitaires, tout en assurant leur pérennité (règlement de décembre 2013). Nous avons participé aux différents forums qui se sont tenus en début d'année 2014 au niveau municipal et universitaire.

Par ailleurs, notre implication, dans une quarantaine de municipalités couvrant plus de 40 000 participants actifs et retraités du secteur municipal, fait de PBI un conseiller indépendant de premier plan au Québec dans ce secteur.

¹ Le concept d'objectif-retraite vise à bâtir des régimes de retraite équitable en fonction des besoins propres à un groupe en particulier, en tenant compte spécifiquement du type de travail et du niveau de revenu.

MISE EN CONTEXTE

Tous s'entendent sur l'importance de maintenir en place des régimes à prestations déterminées (PD). Ceux-ci sont beaucoup plus efficaces que les régimes de type REER en raison de la mise en commun des principaux risques que supportent les participants, soit ceux du rendement sur le capital investi et la longévité ce qui permet de verser des rentes 50 % plus élevées pour un même coût. Remplacer la totalité ou une partie des régimes PD par un véhicule d'accumulation ne saurait être une solution optimale. Les régimes PD constituent non seulement le meilleur outil pour la planification et la sécurité de l'épargne-retraite des participants, mais aussi un outil puissant de gestion de main-d'œuvre pour les employeurs et un moteur important pour notre économie.

Les études² font ressortir le manque d'épargne des québécois en vue de leur retraite ainsi qu'un faible niveau de couverture des travailleurs par un régime de retraite adéquat. Un argument souvent invoqué veut que 50 % des travailleurs ne bénéficient pas d'un régime de retraite. On oublie souvent que les rentes capitalisées serviront également à la protection financière des conjoints et des familles des participants à de tels régimes. Qui plus est, une analyse plus globale nous permettrait aussi de voir que les retraités actuels qui bénéficient de tels régimes peuvent apporter une contribution positive à l'économie³. Dans cette optique, les régimes de retraite bénéficient actuellement à la majorité de la population du Québec, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas accroître leur taux de couverture.

Toujours dans cette optique, ce sont des autres travailleurs dont il faut se préoccuper en améliorant leur sort et non en adoptant une approche de nivellement par le bas. Il serait dangereux d'envisager cette approche et de marginaliser ainsi les régimes de retraite du secteur public. Le premier enjeu auquel devrait s'attaquer le gouvernement en matière de retraite est la couverture inadéquate des québécois et c'est pour cela que nous estimons qu'une bonification du Régime des rentes du Québec (« RRQ ») viendrait pallier à ce problème. Cette approche réduirait aussi le poids relatif des régimes de retraite privés et serait bénéfique à l'ensemble de la population québécoise. Par exemple, le gouvernement ontarien a annoncé dans son dernier budget qu'il allait mettre en place un régime ontarien pour compléter les prestations offertes au titre du Régime de pension du Canada (« RPC ») pour ses travailleurs⁴. Une telle approche serait à coût nul pour les municipalités et diminuerait grandement leur risque associé aux régimes (en termes de taille) tout en bénéficiant à tous les travailleurs qui ont besoin d'une telle couverture et à l'économie en général.

² Système de retraite au Québec et au Canada : constats et solutions, Maxime Lefrançois et autres, mars 2013 :

<http://www.iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2013/03/Retraites-web1.pdf>

Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois, RRQ, août 2010 :

http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/etudes/constats_enjeux_retraite.pdf

Système de retraite québécois, État de situation Consultations particulières sur le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », Commission des finances publiques, Denys Jean, 10 juin 2013 :

http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_73347&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

³ David Dodge et autres « MacroEconomics Aspects of Retirement Savings »

<http://www.bennettjones.com/uploadedFiles/Publications/Guides/Macroeconomic%20Aspects%20of%20Retirement%20Saving%20-%20April%202014.pdf>

⁴ Budget de l'Ontario 2014, <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ontariobudgets/2014/budhi.pdf>

Les régimes privés des municipalités ne bénéficient pas seulement aux 70 000 employés concernés mais également aux retraités et visent donc plus de 120 000 personnes. Si on considère que les rentes sont, en règle générale, versées au conjoint suite au décès du retraité, on peut convenir que les régimes municipaux contribuent au bien-être de quelque 200 000 personnes au Québec. Annuellement, ce sont plus de 1 G \$ en rentes qui sont versés aux retraités du secteur municipal et ces sommes sont réinjectées dans les économies locales. Les actifs sous gestion propres au secteur municipal sont de l'ordre de 21 G \$ et sont investis dans les marchés des capitaux avant de retourner éventuellement dans l'économie sous forme de revenus de retraite, ne l'oublions pas.

Dans le passé, plusieurs contraintes légales ont encouragé fortement l'utilisation des excédents d'actifs⁵ notamment pour la prise de congés de cotisation le tout combiné à un financement inadéquat des objectifs-retraite. Dans un tel contexte, l'absence de cadre réglementaire favorisant la mise en place de réserves statutaires, de financement adéquat et d'encadrement au niveau des hypothèses actuarielles n'a fait qu'aggraver la situation. Certaines mesures ont déjà été prises par le législateur au cours des dernières années afin de pallier à ces problèmes⁶ mais celles-ci n'ont évidemment pas eu la chance de faire leur effet.

Il faut donc garantir la survie des régimes de retraite et mettre en place un cadre législatif permettant de les développer et d'en assurer une saine gestion et gouvernance. Nous sommes d'avis qu'une plus grande flexibilité au niveau des règles de financement est plus que souhaitable, afin de pouvoir permettre le financement créatif et sécuritaire des régimes de retraite.

L'importance macro-économique des régimes de retraite (principalement à prestations déterminées) est souvent un aspect négligé dans le débat entourant le financement des régimes de retraite. Ceux-ci sont souvent perçus comme un poste de dépenses aux états financiers alors qu'en réalité, ils représentent bien plus. Un régime de retraite devrait plutôt être perçu comme un outil de développement économique tout en jouant un rôle essentiel à la prospérité économique future, par le truchement des investissements que font les caisses de retraite dans les entreprises, l'immobilier, les infrastructures, le capital de risque, etc. Un régime de retraite n'est ni plus ni moins qu'un canal pour l'épargne des travailleurs. Cette épargne sert à financer les investissements dans l'économie et ces investissements sont porteurs des gains en productivité qui est la source de l'enrichissement collectif.

C'est à ce niveau que les régimes à prestations déterminées jouent un rôle important puisqu'ils permettent des investissements qu'un investisseur individuel (ex. REER ou autres types de véhicules d'investissement) ne pourrait se permettre, compte tenu que l'investisseur individuel n'est pas en mesure de mutualiser les risques liés aux placements. Un des avantages des régimes à prestations déterminées est justement la mutualisation des risques de placement.

⁵ Notamment les règles fiscales, l'absence de réserves statutaires et l'utilisation des surplus.

⁶ Projet de loi 30, (2006 Ch.42) :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C42F.PDF>

Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire assujettis à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, 4 décembre 2013 :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=60673.pdf>

Hausse du plafond permis à 125 %, article 147.2(2) d) (ii) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Depuis 2005, l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, M. David Dodge fait justement ressortir l'importance des régimes à prestations déterminées⁷ :

« Mais, comme nous l'avons vu, un pan important de notre système de pension, soit les régimes à prestations déterminées, connaît un déclin relatif. Celui-ci se traduit par un transfert du risque lié au rendement et du risque de longévité aux employés, qui sont moins en mesure de les assumer ou de les gérer. Or, ce transfert a une incidence négative sur l'efficacité économique globale et pourrait finir par représenter une menace importante pour la capacité des fonds de pension de financer les placements à long terme susceptibles de maximiser la croissance potentielle future de notre économie. »

Une étude récente de Boston Consulting Group (« BGC ») commandée par 5 grandes caisses de retraite à prestations déterminées ontariennes, et plus particulièrement OMERS et TEACHERS, fait elle aussi ressortir l'importance économique des caisses de retraite. Voici quelques constats de l'étude :

- *Au Canada, les retraités des régimes à prestations déterminées (PD) contribuent pour 14 à 16 milliards de dollars au coffre des divers gouvernements par l'entremise des impôts sur le revenu, des taxes de ventes et des taxes municipales.*
- *10 % à 15 % des retraités de régimes PD reçoivent le Supplément de revenu garanti (SRG), comparativement à 45 à 50 % des autres retraités.*
- *Les petites communautés profitent habituellement davantage des retombées économiques des régimes PD. À titre d'exemple, dans des petites villes comme Moose Jaw (population d'environ 35 000), les revenus des retraites de régimes PD représentent en moyenne 9 % du revenu total. Dans les grandes villes comme Toronto, Vancouver et Montréal, la moyenne est de 6 % et dans les villes de taille moyenne comme Ottawa, Halifax et Québec, l'étude estime ce pourcentage à 8 %.*

Par ailleurs, les statistiques fiscales des particuliers (année d'imposition 2011) publiées par le ministère des Finances et de l'Économie et Revenu Québec font ressortir un autre fait relativement à l'importance des régimes de retraite : les revenus de retraite représentent un peu plus de 16 % des revenus totaux des particuliers, soit la seconde source de revenu en importance après les revenus d'emploi, ils sont donc une part importante de l'assiette fiscale pour le gouvernement. Chez les personnes de 65 ans et plus, les revenus de retraite représentent 65 % du revenu total.

Traduits en terme monétaire, les revenus de retraite totalisent donc 40,3 milliards de dollars au Québec en 2011.

Les parties qui ont préféré augmenter les contributions aux régimes de retraite au détriment d'augmentations salariales plus modestes dans le passé ont favorisé l'épargne et l'enrichissement collectif et accepté de reporter leur consommation immédiate en vue de la retraite.

Qu'en est-il de la situation financière des régimes de retraite des municipalités ? En date du 31 décembre 2012, selon les données du MAMROT (voir annexe 3), le déficit global cumulé est de l'ordre de 4,3 G \$.

⁷ Allocution prononcée par David Dodge gouverneur de la Banque du Canada devant l'Association des MBA du Québec (AMBAQ) Montréal, Québec le 9 novembre 2005

Les projections internes de la Régie des rentes du Québec nous indiquent, en date du 31 décembre 2013, un déficit projeté de l'ordre de 3,9 G\$. Au 30 juin 2014, selon nos calculs, le déficit serait de l'ordre de 3 G \$ compte tenu des rendements observés depuis le début de l'année.

Compte tenu des rendements réalisés depuis 2009 nous pouvons considérer que les effets de la crise de 2008 sont en quelque sorte résorbés. Les déficits présents proviennent donc, en majeure partie, d'une mise à niveau depuis quelques années des hypothèses actuarielles découlant d'une mise à jour des tables de mortalité et des perspectives de rendements plus modestes pour le futur. Comme ces actualisations des tables actuarielles sont relativement récentes, il serait illusoire, à moins d'avoir conservé des réserves suffisantes au fil des ans, qu'un régime puisse absorber l'effet de ces modifications d'un coup. La loi prévoit à cet égard une période d'amortissement de 15 années.

COMMENTAIRES SOMMAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 3

L'oubli d'un outil et d'un grand principe fondamental : le concept de rémunération globale

Les objectifs sous-jacents au projet de loi n° 3 sont d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes de retraite. Six principes directeurs ont été publiés à cet égard.

Par contre, il peut être surprenant qu'un grand principe fondamental comme le concept de la rémunération globale soit écarté, sauf pour quelques références spécifiques.

Nous souscrivons à l'approche de l'Institut de la statistique du Québec (« ISQ »)⁸ qui considère la valeur du régime de retraite comme un des éléments important de la rémunération globale⁹ (« RG ») des membres. Ainsi, afin d'évaluer la compétitivité des conditions de travail d'un groupe en comparaison de certains autres, il est dans les règles de l'art d'inclure la valeur relative du régime de retraite. Il revient alors aux parties de négocier les changements appropriés en fonction des constats qui en découlent.

Nous concilions difficilement l'approche du projet de loi n° 3 qui ne reflète pas ce principe fondamental et qui enlève la flexibilité dont les parties ont besoin à cet égard. Il est essentiel que les parties puissent convenir d'un plan de financement approprié à leur régime en fonction de leur situation propre. Nous avons, au fil des ans, été témoins de transfert de coûts important entre les éléments monétaires de la convention collective et les régimes de retraite : transfert de la valeur des assurances post-retraite, transfert d'augmentations de salaire et de la valeur d'autres avantages.

Ce qui importe par-dessus tout, c'est d'avoir une vision globale. Par exemple, à montant égal, une augmentation de salaire engendre une augmentation des coûts des avantages sociaux dont le coût du régime de retraite. A contrario, le transfert d'une augmentation de salaire dans celui-ci entraîne des économies directes en plus de diminuer les obligations au titre du régime car le salaire sur lequel la rente sera calculée sera moindre. Comme autre exemple, une augmentation de l'âge à la retraite peut aussi avoir des impacts négatifs sur le coût des régimes d'assurance, sur le coût des avantages sociaux, du temps supplémentaire, etc.

Une vision globale donne toute la flexibilité requise dont les parties ont besoin pour trouver des solutions appropriées et adaptées.

Le projet de loi n° 3 reconnaît ce concept et cette possibilité d'adaptation à son article 11 lorsqu'il est prévu que les travailleurs puissent renoncer à certains autres avantages dans la mesure où la valeur de ceux-ci est équivalente à l'objectif-recherché.¹⁰

⁸ Rémunération des salariés, Institut de la statistique du Québec, novembre 2013 :

<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-salaries-2013.pdf>

⁹ La RG comprend toutes les conditions contractuelles (convention collective) ou statutaires (loi) qui donnent normalement lieu à un engagement monétaire de l'employeur envers les employés en contrepartie d'un travail pour une période déterminée (définition inspirée de l'ISQ).

¹⁰ L'article 11 prévoit que le partage des déficits peut être de 40 % - 60 % et non 50 % - 50 % en fonction de concessions basées sur le concept de la rémunération globale.

Lors de la grande réforme fiscale de 1991, le projet de loi 402 a été déposé à la fois pour réduire la valeur des droits futurs du régime de retraite des élus municipaux et augmenter en contrepartie d'autres avantages. L'explication qu'en faisait M. Daniel Johnson, ministre délégué à l'Administration et à la fonction publique et Président du Conseil du trésor, était fort simple et fort claire (nos soulignés)¹¹ :

« M. Johnson: Alors, d'abord, harmonisation à la fiscalité fédérale, d'une part. On va voir des pans entiers d'amendements qu'on vient de voir dans le projet de loi 401 mais, également, les ajustements, compte tenu de cette harmonisation, aux régimes de prestation de retraite et de traitement même des élus municipaux, afin de maintenir globalement la valeur des bénéfices qui leur étaient consentis par le régime de retraite avant l'harmonisation à la fiscalité fédérale.

En clair, les plafonds qu'on introduit ont fait en sorte que les municipalités réalisaient des économies sur le dos - entre guillemets - des élus. Alors, il a été question, il a été convenu de recycler une partie de cette économie-là sous forme d'une allocation de transition à l'occasion du départ, de la démission ou, enfin, de la cessation de mandat d'un élu municipal, le tout sans coût additionnel pour la municipalité, respectant ainsi l'entente financière qui peut exister entre une municipalité, en vertu du règlement qui mettait sur pied leur régime de retraite, et les échevins, les maires, les élus, donc, en cause.

Mme Marois: Est-ce que je dois comprendre qu'on a amélioré certains bénéfices, compte tenu de ce rattrapage nécessaire?

M. Johnson: C'est-à-dire qu'on n'a pas amélioré, on a rabaisé les bénéfices disponibles au titre de la retraite comme telle, au titre du régime de retraite, pour se conformer à la réforme fiscale.

Mme Marois: À la réforme fiscale, oui.

M. Johnson: Ça dégageait une économie. Et, consultation faite avec l'UMRQ et l'UMRCQ, le ministre des Affaires municipales, les municipalités, tout le monde a suggéré et s'est entendu là-dessus, qu'on introduise la notion d'un traitement à l'occasion du départ d'un élu municipal, au taux de deux semaines de salaire par année de service. »

Ce concept de vases communicant, fort simple, est également utilisé lors de la négociation et la détermination des contenus des régimes de retraite depuis maintenant 30 ans. C'est ce qui explique qu'il peut y avoir une grande disparité entre le coût et la générosité relative de divers régimes. Le concept d'une solution mur-à-mur n'est donc pas approprié à ce contexte et cette réalité.

La méthode de partage des déficits

Avec respect pour l'opinion contraire, si la loi prévoit une méthode simple telle celle prévue à l'article 3, des iniquités flagrantes en ressortiront rapidement.

Plusieurs questions légitimes peuvent se poser sur l'origine d'un déficit.

¹¹ Journal des débats Vol. 31 N° 95 (Version finale) : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cba-34-1/journal-debats/CBA-911210.html>

L'article 8 ne fait pas de distinction quant à l'origine du déficit, que celui-ci en soit un d'expérience ou de modification. La Ville a-t-elle voulu maximiser le rendement en prenant un niveau de risque supérieur ? La Ville a-t-elle augmenté le niveau de risque en privilégiant la prise de congés de cotisations plutôt que de conserver les sommes en réserves ? Le financement de l'objectif-retraite était-il adéquat ? Les fusions municipales ont-elles entraîné des départs importants à la retraite causant des pertes ? Les citoyens ont-ils déjà été taxés pour une partie de ces déficits ? Peu importe, la loi ne fait pas de distinction, le total sera partagé.

Un déficit de modification résulte de la libre négociation. Après avoir convenu, en négociation, d'assumer un coût de bonification qui s'inscrit dans un contexte de rémunération globale, voilà que l'employeur pourrait transférer la moitié de la facture à ses employés en leur retirant une partie de la bonification convenue, ce qui aurait pour effet de fausser le processus de négociation passé.

L'établissement du niveau du déficit par groupe visé devrait être du ressort des parties, l'employeur ayant la responsabilité de coordonner la répartition ultime entre les groupes.

À défaut d'entente, cela devrait être du ressort de l'arbitre de trancher sur le déficit attribuable à un groupe en particulier.

Les hypothèses actuarielles et l'équité envers les contribuables

La table de mortalité

Nous nous questionnons sur le bien-fondé d'imposer l'utilisation de la table de mortalité 2014 pour le secteur public (CPM 2014 Publ) pour l'évaluation des engagements et des coûts de tous les régimes du secteur municipal.

Cette table, publiée en 2014 par l'Institut Canadien des Actuaire (« ICA »), est possiblement appropriée pour certains groupes du secteur public mais, selon les données fournies par l'ICA, cette table utilisée sans ajustement surestimerait l'espérance de vie de groupes tels que les policiers, les pompiers ou les cols bleus, ce qui est susceptible de biaiser les évaluations. De plus, les normes de pratique actuarielle permettent à l'actuaire d'utiliser des facteurs d'ajustement généraux basés sur les caractéristiques du régime ou sur l'expérience réelle si des données suffisantes existent.

L'ICA a par ailleurs publié une note éducative sur la *Sélection des hypothèses de mortalité aux fins des évaluations actuarielles des régimes de retraite*. Cette note éducative, qui sert à orienter les actuaire quant au choix de l'hypothèse de mortalité à utiliser dans leurs évaluations actuarielles, précise qu'il « est préférable de tenir compte de l'expérience crédible réelle du régime à l'étude, plutôt que de se fier uniquement aux études de mortalité publiées et aux ajustements apportés à ces études ». Cela signifie donc qu'il est attendu, de la part de l'ICA, que l'actuaire tienne compte de la mortalité du groupe étudié lors de l'établissement de l'hypothèse de meilleure estimation. Le projet de loi n° 3, dans sa forme actuelle, empêcherait l'actuaire de le faire.

Les marges pour écarts défavorables

La Régie des rentes du Québec a indiqué dans la Lettre Express du 23 mai 2012 qu'elle s'attend à ce que les administrateurs de régimes de retraite demandent à l'actuaire d'inclure une marge pour écarts défavorables implicite à l'hypothèse d'intérêt selon l'approche de capitalisation. Selon les statistiques des évaluations actuarielles au 31 décembre 2012, la marge moyenne des régimes est de 0,34 %. Évidemment, la marge varie d'un régime à l'autre.

Ce concept de réduire le taux annuel de rendement prévu dans le futur s'assimile à un concept de marge statique. Ainsi, annuellement, une cotisation supplémentaire est versée dans la caisse de retraite afin de constituer une provision pour écarts défavorables. Par contre, le désavantage d'une telle approche est qu'advenant la nécessité d'utiliser les sommes ainsi mises de côté pour financer un déficit imprévu, un déficit artificiel est créé. Ce déficit doit alors être financé par des contributions additionnelles à la caisse. On se trouve en quelque sorte à renflouer deux fois la réserve. C'est comme si l'on demandait au contribuable de payer sa prime d'assurance et le coût des sinistres en sus.

Nous souscrivons plutôt au concept d'une marge explicite, telle que suggérée par le projet de loi n° 3, au moyen d'une cotisation additionnelle explicite. Ainsi, cette cotisation servira à la constitution d'un fonds de stabilisation qui pourra jouer son rôle stabilisateur en étant crédité ou débité des gains ou pertes d'expérience survenant dans le futur.

Nous comprenons que dans le cadre du projet de loi n° 3, la RRQ ne s'attendra plus à ce que les comités de retraite demandent à leur actuaire d'utiliser une marge implicite dans l'hypothèse de taux d'intérêt, sinon combinée avec la cotisation de stabilisation, nous nous retrouverions à capitaliser deux marges.

Les hypothèses de meilleures estimations

Il faut être conscient que le portrait financier actuel 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 parraine.

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. André Legault indiquait ce qui suit dans son témoignage lors de la commission parlementaire étudiant le Rapport d'Amours¹² :

« 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.

¹² 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 » : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-40-1/journal-debats/CFP-130610.html>

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. »

Dans les faits, les justifications invoquées s'appliquent intégralement aux municipalités.

Il est d'ailleurs révélateur de constater que, depuis 20 ans, le rendement médian d'une caisse de retraite a égalé, voire surpassé, celui obtenu par la Caisse de dépôts pour le RREGOP, tel qu'indiqué dans le tableau ci-après.

Taux de rendement - 1994 à 2013 (20 ans)	
Fonds du RREGOP ¹	7,00%
Caisse type (gestion indicielle) ²	7,16%
Rendement médian des caisses de retraite ³	7,67%

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

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 donc être effectué sur la base des mêmes hypothèses économiques, sachant que le rendement de la bourse et la structure des taux d'intérêt seront les mêmes pour tous. Ceci éviterait également de pénaliser les régimes qui ont adopté des politiques de financement plus conservatrices.

Cette suggestion trouverait application dans le scénario où le gouvernement prioriserait l'imposition d'hypothèses actuarielles uniformes aux fins de l'application du projet de loi n° 3.

Le fonds de stabilisation

Nous souscrivons entièrement à l'approche d'obliger la création d'un fonds de stabilisation dans le futur. Nous souscrivons aussi à l'approche de substituer ce nouveau fond, dans le futur, à ceux qui auraient découlé de l'approche de la réserve ou encore du nouveau concept de fonds de stabilisation et d'améliorations¹³.

Les cotisations requises et le financement en général d'un régime devra se faire sur la base d'hypothèses actuarielles adéquates et appropriées sans marges implicites (en conformité avec les normes ICA). Procéder autrement serait faire une surfacturation.

En annexe nous apportons nos commentaires techniques quant au fonctionnement de ce fonds dont les modalités précises auraient intérêt à être précisées.

Le plafonnement des cotisations, le partage des coûts et l'équité intergénérationnelle

Dans la veine de nos commentaires précédents visant la rémunération globale, nous nous interrogeons sur la pertinence d'imposer des plafonds aux cotisations versées et des concepts de partage de coûts.

Au niveau du partage, l'expérience passée et les règles fiscales, nous suggèrent de laisser la flexibilité aux parties de déterminer le partage approprié. Si une intervention législative est requise ce serait beaucoup plus en ce qui concerne les hausses imprévues de coûts qui n'étaient pas connues des parties ou qui n'étaient pas prévisibles par celles-ci.

Le raisonnement d'un plafonnement des cotisations dénature selon nous le fondement même des régimes à prestations déterminées. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs :

- Un régime composé de femmes aura un objectif retraite inférieur à celui d'un régime composé d'hommes...
- Un régime dont la démographie naturelle implique un âge moyen plus élevé (tels les cadres) aura un objectif-retraite moindre....avec les implications que cela va poser au niveau des promotions internes...
- Un groupe dont l'âge moyen augmente ou qui est plus âgé dû à la présence encore prédominante des baby-boomers, se verra accorder des bénéfices moindres...
- La marge résiduelle pour les bénéfices sera moindre si l'actuaire a une hypothèse explicite au niveau des frais administratif...
- De quelle façon un groupe relié à la sécurité publique incorporera-t-il les avantages possibles liés à la retraite anticipée prévus à la loi de l'impôt ?
- Et que faire des régimes surcomplémentaires dont bénéficient les cadres supérieurs et certains autres employés ? Ceux-ci ne sont pas capitalisés et ne sont donc pas sous la juridiction de la RRQ : comment ce concept de vases communicant sera-t-il réglé par la loi ? le projet de loi n° 3 ne vise aucunement ces régimes.

¹³ Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire assujettis à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, 4 décembre 2013 : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=60673.pdf>

En termes d'équité intergénérationnelle, il faut réaliser que tous ces facteurs feront en sorte que les modalités qui seront établies à partir du 1^{er} janvier 2014 s'appliqueront dans le futur.

Donc, essentiellement, c'est la nouvelle génération de travailleurs qui verra ses revenus de retraite plafonnés. Compte tenu que les régimes municipaux ont été bâtis au fil des ans afin d'accorder un remplacement de revenu adéquat et conforme aux recommandations¹⁴, le manque à gagner devra être compensé par l'épargne individuelle (beaucoup moins efficace en termes de sécurité et sur le plan économique).

Et que se passera-t-il dans la vie courante ? Une hausse prévisible des revendications salariales pour pouvoir mettre de côté les sommes requises, avec tous les coûts des avantages sociaux qui y sont associés et plus précisément une hausse des engagements des régimes de retraite qui créera de nouveaux déficits.

Le plafonnement vient directement limiter la portée de la loi fiscale fédérale. D'ailleurs, il nous apparaît que les parties négociantes sont capables de déterminer un plafond acceptable et propre à leur dossier en vertu de la loi actuelle.

Aucune justification ne nous a été fournie quant au rationnel sous-jacent au taux de 18 % sauf à l'effet que ce taux correspond à l'épargne-retraite dont tout citoyen peut bénéficier¹⁵.

Comme on le sait, la cotisation maximale à un REER - 18 % des revenus – a été établie il y a plus de 20 ans par le gouvernement fédéral afin de permettre à un contribuable de se bâtir une rente de retraite adéquate. Le taux de 18 % est une moyenne et a été établi sur la base qu'une personne prend sa retraite à 63 ans avec une rente non réduite, après avoir complété 35 années de service reconnu, le tout en fonction de l'espérance de vie prévisible à l'époque (table de 1983).

Toutefois, si l'on ne tenait compte ne serait-ce que de la mise à jour de la table de mortalité, nos calculs démontrent que la limite de 18 % passerait à plus de 22 %.

L'utilisation d'un taux de 18 % s'assimile donc à un nivellement par le bas. Nous estimons que le gouvernement fédéral devrait plutôt relever le plafond des cotisations admissibles pour l'ensemble des travailleurs au Canada afin de tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie.

Le mandat de l'arbitre et les critères

Nous laissons aux parties en cause le soin de commenter le processus d'arbitrage tel que présenté. Par contre, et compte tenu de notre expérience, nous tenons à souligner que le mandat ultime de l'arbitre ne nous paraît pas entièrement clair.

L'article 38 prévoit des critères dont il pourrait tenir compte. En fait, selon notre lecture, il ne resterait qu'à décider de la nature des réductions à appliquer le projet de loi n° 3 conservait sa forme actuelle.

¹⁴ Objectif de remplacement de revenu de 70 %, http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/planification/sources_revenu_retraite/Pages/sources_revenu_retraite.aspx

¹⁵ Position de l'UMQ lors d'un comité technique du Forum sur les municipalités, 2014

Selon nos commentaires précédents, l'arbitre devrait pouvoir statuer sur le niveau du déficit visé par la loi et sa répartition entre l'employeur et les groupes. Il pourrait statuer sur le respect du partage et des plafonds visés, dans une optique de rémunération globale, si ces modalités du projet de loi n° 3 sont maintenues.

Une approche telle celle actuellement prévue à l'article 243.14 de la Loi RCR serait toute indiquée :

« 243.14 : Les arbitres statuent conformément aux règles de droit; ils font aussi appel à l'équité lorsque les circonstances le justifient. »

La nécessité d'apporter des clarifications techniques

Plusieurs clauses font actuellement l'objet d'interprétation.

Les membres de la Commission sont là pour en témoigner compte tenu que les divers mémoires ou opinions ne sont pas tous basés sur la même compréhension de la portée et des objectifs visés. C'est un signe clair que des clarifications techniques doivent être incorporées dès maintenant au règlement envisagé.

En annexe, nous présentons nos recommandations concrètes quant à certains des articles du projet de loi n° 3.

CONCLUSION

Sur les principes et objectifs, nous recommandons donc :

- D'incorporer le concept de rémunération globale dans le cadre de l'application de la loi;
- De laisser plus d'autonomie aux parties pour établir le déficit visé en fonction de leur situation propre et des catégories de participants ;
- De laisser la responsabilité aux actuaires d'établir des hypothèses actuarielles, lesquelles seraient sans marge implicite; subsidiairement, aux seules fins de l'application ad hoc du projet de loi n° 3, de prescrire que les hypothèses économiques du RREGOP soient utilisées ;
- De laisser aux parties le soin de statuer sur le partage de coût ou sur la pertinence d'introduire un plafond de cotisation ;
- De clarifier dès maintenant plusieurs règles techniques notamment les modalités d'utilisation du fonds de stabilisation ;
- De permettre aux organismes municipaux de se retirer de l'application de la loi, sur une base volontaire ; et
- De clarifier le mandat de l'arbitre dans le sens des dispositions de l'article 243.14 et de nos commentaires précédents.

Nous laissons aux parties en cause le soin de débattre des aspects relatifs à la légalité, au bien-fondé d'obliger ou non le partage des déficits passés et futurs et à la portée de la loi sur les régimes en difficultés financières ou non.

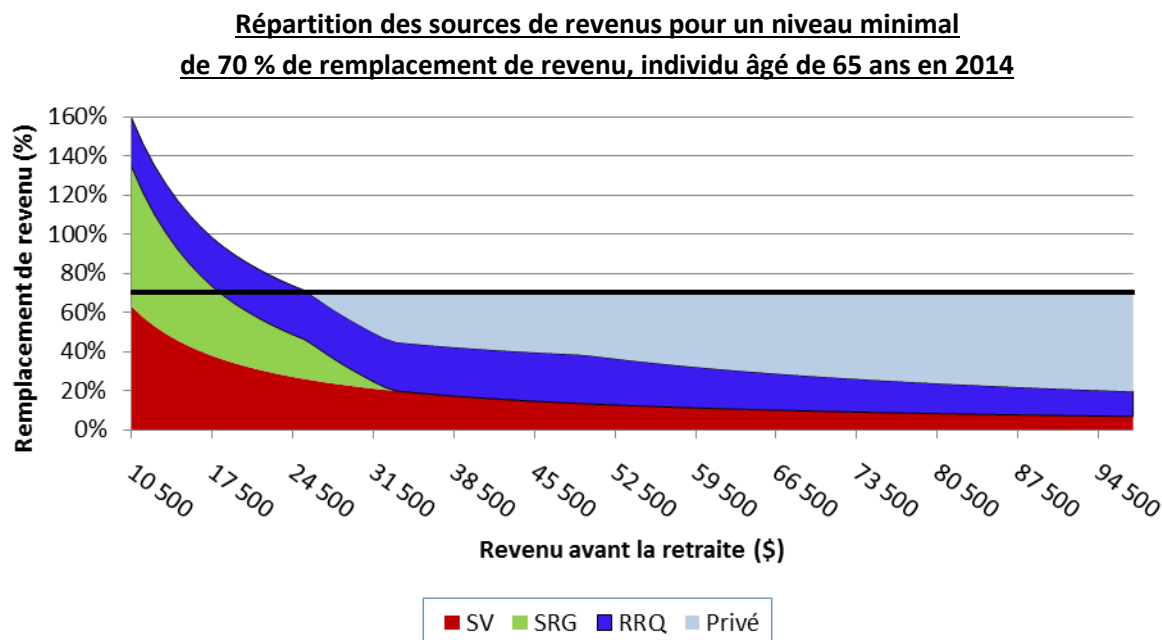
Le tout respectueusement soumis par

PBI, conseillers en actuariat

ANNEXE 1

Bonification des régimes publics actuels – Une partie de la solution aux problèmes vécus par les régimes de retraite privés

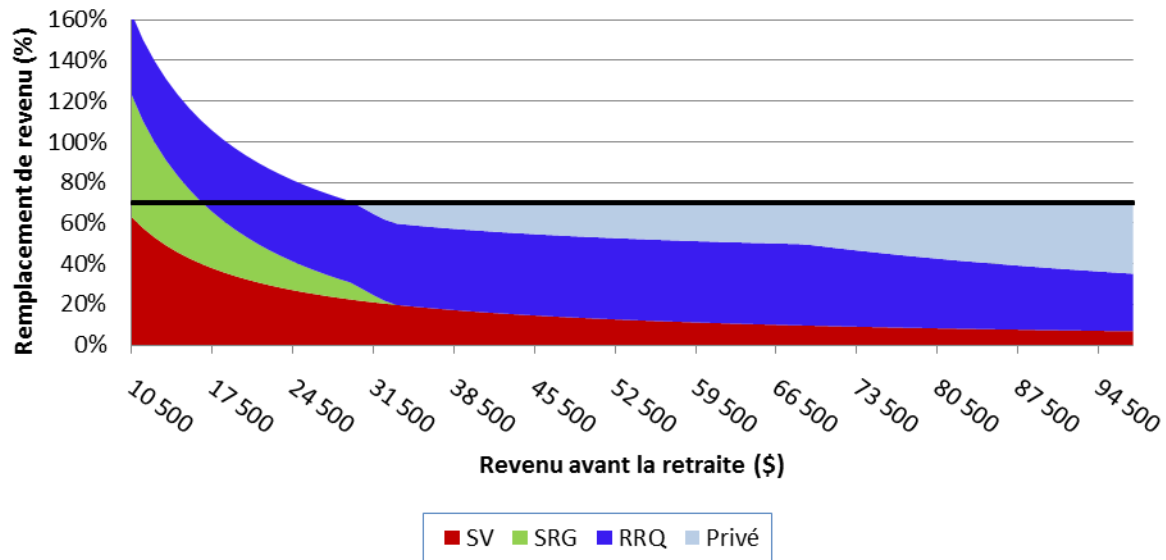
Les régimes publics au Québec assurent une protection de base aux travailleurs, protection devant être complétée par un régime privé de retraite. Le graphique ci-dessous illustre l'importance relative qu'un régime privé de retraite doit avoir afin de pouvoir atteindre un objectif de remplacement de revenu adéquat :



Nous pouvons constater que la zone "Privé" s'accroît de façon importante, plus le niveau de salaire à couvrir augmente. Compte tenu du fait que la rente de sécurité de la vieillesse n'est pas payable avant l'âge de 65 ans (67 ans bientôt) et qu'une réduction minimale de 36 % s'applique sur la rente du Régime des rentes du Québec (RRQ) pour une prise de retraite à l'âge de 60 ans, le poids relatif de la zone "Privé" prend encore plus d'ampleur pour une retraite avant 65 ans.

Nous considérons qu'une bonification du RRQ enlèverait beaucoup de pression sur les régimes de retraite privés, et plus particulièrement sur les régimes de retraite municipaux tel qu'illustré au graphique suivant sous l'hypothèse d'une augmentation du taux de remplacement de revenu de 25 % à 40 % et une augmentation de la base salariale équivalente au salaire maximal admissible couvert par d'autres régimes publics tel que la CSST.

Répartition des sources de revenus pour un niveau minimal de 70 % de remplacement de revenu pour un individu âgé de 65 ans en 2014 (en supposant que la prestation de la RRQ est bonifiée à 40 % et une hausse du salaire admissible maximal)



Suivant sa réélection comme première ministre de l'Ontario le 12 juin 2014, la première ministre, Kathleen Wynne, a renouvelé son engagement à l'égard du Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO), tel qu'il avait été proposé à l'origine dans le budget 2014 de l'Ontario déposé le 1^{er} mai dernier (*le Budget a dû être redéposé le 14 juillet suite à l'élection d'un gouvernement majoritaire libéral). Il est à noter que le RRPO permettrait à plus de trois millions de travailleurs ontariens qui ne bénéficient actuellement pas d'un régime de retraite chez leur employeur d'adhérer à un nouveau régime public. Il est prévu que l'adhésion se déroulera par étapes à compter de 2017, en commençant par les employeurs les plus importants. Les taux de cotisation seront mis en application graduellement sur deux ans.

Nous sommes d'avis que la bonification du Régime des rentes du Québec envisagée pourrait, par exemple, porter sur une hausse du taux de remplacement de revenu, qui est présentement à 25 %, ou du maximum des gains admissibles, ou encore une hausse des deux éléments. Évidemment, cette solution devrait idéalement voir le jour dans le cadre d'un consensus avec les autres provinces car celui-ci viendrait, en quelque sorte, protéger la compétitivité de nos entreprises québécoises et d'aborder de front avec le gouvernement fédéral le dossier des économies relatives au supplément de revenu garanti.

Ces bonifications ne s'appliqueraient évidemment qu'au service futur des travailleurs, et ce nouveau volet du RRQ devrait absolument être capitalisé (par le biais de la création d'une caisse spécifique). Nous jugeons que la Régie des rentes du Québec devrait administrer le régime ainsi « bonifié » et la Caisse de dépôt et placement du Québec devrait en être le gestionnaire.

En conclusion, une éventuelle bonification du RRQ nous permettrait de rencontrer les critères suivants, soit :

- *Une mutualisation du risque de longévité;*
- *Une épargne efficace;*
- *Une protection sécuritaire pour tous les travailleuses et travailleurs;*
- *Une pression moins forte sur les régimes à prestations déterminées.*

Nous jugeons aussi que dans la mesure où une telle bonification est pleinement capitalisée, cette rente serait également un gage de sécurité des prestations et d'équité intergénérationnelle. Cette bonification viendrait ainsi diminuer la part payable des régimes de retraite privés tout en maintenant un bon taux de remplacement de revenu à la retraite. En conclusion, elle assurerait un meilleur équilibre entre les travailleurs québécois qui ne bénéficient pas d'un régime de retraite privé et ceux qui en ont un.

ANNEXE 2

Article 1 :

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

Pour l'application de la présente loi, un régime de retraite à cotisations et à prestations déterminées est considéré comme un régime à prestations déterminées. Toutefois, seul le volet à prestations déterminées d'un tel régime de retraite est visé par la restructuration.

Commentaires PBI :

Comme le projet de loi est à l'effet « d'assainir la santé financière et d'assurer la pérennité » des régimes de retraite, celui-ci ne devrait viser que les régimes de retraite à prestations déterminées en difficultés financières. Il revient aux parties d'en convenir en fonction des objectifs visés.

La détermination d'un taux cible de capitalisation peut s'avérer arbitraire mais nous supportons le taux de 85 % qui avait été avancé par le projet de loi no 79. En effet, en vertu d'une telle cible, le coût de financement du déficit propre aux participants actifs s'élèverait à environ 3 % de la masse salariale cotisable. C'est donc dire que le déficit attribuable aux participants actifs pourrait, règle générale, se financer à même une seule augmentation salariale (et du coût des avantages sociaux sous-jacents).

Les déficits de modifications devraient également être exclus du déficit pour des raisons évidentes.

Compte tenu de la particularité de chaque dossier, une clause permettant à certaines villes se retirer de l'application du projet de loi serait appropriée. Cette option, facultative, permettrait à une ville de trouver les solutions appropriées.

Article 3 :

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

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

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

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

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

Commentaires PBI :

Le délai de soumission à la Régie des rentes du Québec du 31 décembre 2014 nous semble difficilement respectable dans la mesure où le projet de loi n° 3 n'est pas encore adopté et où nous sommes déjà en août 2014.

Le projet de loi n° 3 impose l'utilisation de la table de mortalité 2014 pour le secteur public telle que publiée par l'Institut canadien des actuaires (« ICA ») au début de 2014. Les recherches et analyses auprès de nos clients démontrent que cette table n'est pas nécessairement appropriée pour tous les régimes. Si la table surestime l'espérance de vie, il en résultera donc une surévaluation du montant de déficit. L'ICA suggère d'ailleurs aux actuaires de considérer si des modifications aux tables sont appropriées pour tenir compte de l'expérience réelle et crédible du régime de retraite et du type d'emploi. À défaut d'expérience entièrement crédible, l'ICA suggère aux actuaires d'envisager se servir de l'expérience d'autres régimes similaires ou encore d'utiliser des facteurs d'ajustement selon le montant des rentes et/ou des données de l'industrie. Nous suggérons de ne pas imposer de balises quant à la table de mortalité. Les règles de l'art s'appliqueront.

Les bilans actuariels seront établis, aux fins des déficits visés par la loi, selon les hypothèses de meilleures estimations en conformité avec les normes de pratique. Il faut comprendre ici que la notion de marges implicites pour écarts défavorables telle que préconisée par la RRQ sera remplacée par une notion de marge explicite avec une notion de constitution de réserves et de fonds de stabilisation.

Article 5 :

Tout régime de retraite doit être modifié afin d’y prévoir qu’à compter du 1er janvier 2014 :

- 1° la cotisation d’exercice est partagée à parts égales entre l’organisme municipal et les participants actifs;
- 2° le déficit afférent, le cas échéant, est assumé à parts égales entre l’organisme municipal et les participants actifs;
- 3° un fonds de stabilisation alimenté par une cotisation de stabilisation et ayant pour but de mettre le régime à l’abri d’écarts défavorables susceptibles de l’affecter ultérieurement est constitué.

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

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

Commentaires PBI :

Nous sommes également d’avis que la loi devrait être plus flexible et que les parties devraient être laissées libres de négocier et de déroger à la règle du 50/50, lorsque les circonstances le justifient.

Par ailleurs, fixer un plafond à la cotisation d’exercice n’est pas une mesure souhaitable puisque le coût d’un même bénéfice peut varier d’un groupe à l’autre, selon les données démographiques du groupe, entre autres (par exemple, les plafonds suggérés pénalisent davantage les régimes dont les participants actifs sont plus âgés ou qui comprennent une plus grande proportion de femmes ainsi que les groupes de cadres et ceux de la sécurité publique). La limitation de la cotisation d’exercice à une date cible dans le temps ne concorde pas avec l’objectif de santé financière et de pérennité des régimes de retraite à long terme.

Le projet de loi n° 3, tel que rédigé, aura aussi pour effet de restreindre la portée des règles fiscales qui permettent aux policiers-pompiers de prendre une retraite sans pénalité plus hâtive.

Article 6 :

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

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

Commentaires PBI :

Le provisionnement des régimes de retraite a pour but principal de garantir la sécurité des prestations des participants au régime. La constitution d'une provision pour écarts défavorables (PED) vise à stabiliser les prestations ou les cotisations au fil du temps.

Nous sommes d'avis que les règles relatives à l'utilisation du fonds de stabilisation devraient être édictées plus clairement. Nous croyons que ces règles devraient être similaires à celles édictées dans le *Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, publié le 4 décembre 2013, et qui ont déjà fait l'objet de réflexion poussée et d'un large consensus.

Nous sommes d'avis que cette approche peut assurer la pérennité des régimes de retraite. Les parties pourraient aussi décider d'augmenter le niveau de la cotisation pour la réserve au-delà du 10 %.

Il y aurait aussi lieu de corriger la mécanique de calcul du niveau de la PED requise afin de tenir compte des politiques d'appariement actif-passif mises en place par les comités de retraite. Dans le moment, la mécanique tient uniquement compte de l'appariement pour les participants âgés de plus de 55 ans. Nous sommes d'avis que les règles pour calculer la PED devraient aussi prendre en compte les régimes qui font de l'appariement actif-passif pour les participants actifs. Il y a un coût pour l'appariement que certains promoteurs de régime de retraite acceptent d'assumer et en conséquence, il serait inéquitable de leur imposer en plus une réserve statutaire démesurée. De plus, la PED devrait être fonction du bilan de capitalisation et non de solvabilité.

Article 8 :

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

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

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

Commentaires PBI :

Dans la mesure où une telle clause est appliquée, il y aurait lieu de prévoir que la période de suspension soit clairement définie à l'avance dans le rapport actuariel au 31 décembre 2013. L'indexation recommencerait alors à être versée automatiquement à la date déterminée.

La période de suspension devrait correspondre en valeur, selon les hypothèses actuarielles utilisées, au maximum à la moitié du déficit visé.

Il y aurait aussi lieu de considérer le cas des régimes où seulement une partie des retraités bénéficie de l'indexation de leur rentes; une sous répartition du déficit pourrait être effectuée le cas échéant.

Article 10 :

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

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

Commentaires PBI :

Dans l'optique où un réel partage 50 % - 50 % est visé, il y aurait lieu de préciser que les paiements seront requis par l'organisme municipal par de l'argent neuf, nonobstant qu'une réserve ait été constituée pour les services accomplis avant 2014 et qui aurait autrement pu être utilisée pour réduire de 50 % les paiements relatifs aux déficits constatés. De même, les gains actuariels éventuels ne devraient pas permettre de réduire les paiements prévus à cet article.

Article 11 :

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

Commentaires PBI :

Nous sommes d'avis que cet article devrait être rédigé de façon plus large, de manière à reconnaître les concessions passées et les autres éléments de la rémunération globale et laisser libre cours à une véritable négociation entre les parties lors du prochain renouvellement de convention collective.

De plus, il nous apparaîtrait logique d'avoir une disposition similaire pour le service à compter du 1^{er} janvier 2014 puisqu'une telle disposition encadrerait la négociation entre les parties et leur offrirait une certaine flexibilité permettant de tenir compte des particularités du régime en question.

Tel que déjà mentionné, le niveau du partage devrait être laissé à la discrétion des parties.

Article 13 :

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

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

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

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

Commentaires PBI :

Dans certains régimes, la valeur de l'indexation relative aux participants actifs est supérieure à la valeur des déficits qui leur est imputable. Dans ces situations, la somme supplémentaire sera traitée comme un gain se retrouvant dans la réserve. Ainsi, les participants actifs, de par le retrait de leur indexation, financeront les paiements d'équilibre futurs, qui devraient être, selon la loi, entièrement à la charge de l'organisme municipal pour la portion de service avant 2014.

De plus, advenant le cas où la réserve est déjà constituée au niveau de la PED requise en date du 31 décembre 2013, où iront ces sommes? Serviront-elles nécessairement à réduire la portion du déficit imputable à l'organisme municipal?

Nous croyons donc qu'advenant le cas où la valeur de l'indexation relative aux participants actifs est supérieure à leur part des déficits, ces participants devraient conserver le droit à une indexation partielle. Sinon, il faut comprendre que la loi viserait également le partage de déficits pour la période avant 2014 contrairement aux dispositions énoncées aux articles 10 ou 12. Des clarifications sont requises à notre opinion.

Article 14

Un régime peut prévoir à l'égard des participants actifs la modification, la suspension, l'abolition ou le rétablissement de toute prestation, à compter du 1er janvier 2014, autre que la rente normale et la rente de conjoint survivant.

Par contre, la définition des salaires sur lesquels la rente normale des participants actifs le 1er janvier 2014 est basée peut être modifiée. Le taux d'accumulation de la rente normale de ces participants ne peut toutefois être modifié qu'à l'égard du service postérieur au 31 décembre 2013.

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

Commentaires PBI :

Nous comprenons de cette disposition que le régime pourrait prévoir une modification automatique en certaines situations, lorsque par exemple, le coût courant excède 18% ou que le régime se retrouve en déficit, et ce, malgré le fonds de stabilisation.

L'article 14 prévoit spécifiquement que « la définition des salaires sur lesquels la rente normale des participants actifs le 1^{er} janvier 2014 est basée peut être modifiée ». On pourrait donc prévoir une réduction automatique du niveau de salaire admissible et ainsi réduire indirectement la rente normale prévue alors que l'objectif est de la protéger.

Dans le futur, 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. La mécanique et la portée de cet article est à préciser.

Nous nous questionnons également sur la latitude que cet article accorde pour réduire de nouveau les prestations au fil du temps et à qui cette latitude est donnée : aux parties ? à la municipalité ? au comité de retraite ?

Dans la mesure où il y a effectivement transfert d'une aussi grande part du risque aux travailleurs, le cadre actuel du projet de loi n° 3 devrait être accompagné d'une réforme en profondeur des règles relatives à l'établissement du comité de retraite et de sa gouvernance. À cet égard on peut penser à l'obligation de définir des politiques de prestations et de financement ainsi que de prévoir des comités de retraite minimalement paritaire.

Article 38

L'arbitre statue conformément aux règles de droit.

Il doit prendre en considération, notamment, la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs visés par la présente loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime.

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

La décision de l'arbitre, dès qu'elle est rendue, lie les parties et n'est pas susceptible d'appel.

Commentaires PBI :

L'article 38 prévoit des critères dont il pourrait tenir compte. En fait, selon notre lecture, il ne resterait qu'à décider de la nature des réductions à appliquer le projet de loi n° 3 conservait sa forme actuelle.

Selon nos commentaires précédents, l'arbitre devrait aussi pouvoir statuer sur le niveau du déficit visé par la loi et sa répartition entre l'employeur et les groupes. Il pourrait statuer sur le respect du partage et des plafonds visés, dans une optique de rémunération globale, si ces modalités du projet de loi n° 3 sont maintenues.

Une approche telle celle actuellement prévue à l'article 243.14 de la Loi RCR serait toute indiquée afin que les critères invoqués puissent servir à quelque chose :

« 243.14 : Les arbitres statuent conformément aux règles de droit; ils font aussi appel à l'équité lorsque les circonstances le justifient. »

Article 51

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

Commentaires PBI :

Nous pensons que ceci devrait s'appliquer lors de l'expiration de la convention collective en cours avec l'utilisation des résultats au 31 décembre qui précède l'expiration de celle-ci.

Cette recommandation rejoint pareillement notre concept de rémunération globale invoqué dans le présent mémoire et donne plus de latitude aux parties pour trouver des solutions.

Article 53

Aux fins de l'application de la présente loi, les participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande à l'administrateur du régime entre le 1er janvier 2014 et le 12 juin 2014 sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013.

Commentaires de PBI :

Cet article prévoit que les employés qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande avant le 12 juin 2014 sont considérés comme étant retraités au 31 décembre 2013.

Pour leur part, ils ne perdent aucun bénéfice de retraite, sauf l'indexation si leur employeur décide unilatéralement de les en priver.

Mais qu'arrive-t-il à ceux qui prendront leur retraite ou qui auront reçu une valeur de transfert après le 12 juin 2014 et avant que la « restructuration » du régime de retraite ne soit complétée, ce qui pourrait arriver aussi tard qu'à l'automne 2016? Ceux-là sont susceptibles de voir leurs bénéfices réduits rétroactivement, puisqu'ils auront droit aux mêmes bénéfices que les participants actifs. Devront-ils rembourser les rentes perçues? Comment devra-t-on procéder avec les participants décédés depuis? Nous croyons qu'aucune modification réductrice ne devrait avoir effet avant que le régime ne soit officiellement modifié.

Nous croyons qu'il serait davantage équitable que les participants actifs admissibles à une rente de retraite, et n'ayant pas fait de choix avant le 12 juin 2014, aient l'opportunité réelle de faire un choix éclairé et qu'ils aient la possibilité de se soustraire à l'application de cette loi à l'intérieur d'un certain délai.

Article 55

La Régie peut émettre des directives techniques relativement à l'application de la présente loi.

Commentaires PBI :

Nous remarquons qu'aucune disposition du projet de loi ne prévoit la reconnaissance d'une comptabilité distincte pour les divers groupes de participants d'un même régime (par exemple : cadres, cols bleus, cols blancs, policiers, pompiers, etc.) et ce, même si des prestations différentes peuvent notamment être payables aux différents groupes. La loi devrait prévoir des règles à cet égard ou sinon, nous estimons que la Régie des rentes du Québec devrait permettre une telle reconnaissance lors de l'émission de ses directives techniques. Dans le cas contraire, il est possible qu'il y ait des iniquités dans les efforts consentis par chacun des groupes.

La possibilité de modifier un rapport actuariel au 31 décembre 2013 devrait aussi être permise d'office.

ANNEXE 3

Position financière des régimes au 31 décembre 2012

(en milliers de dollars)

(Source : données provenant du site web du MAMROT)

Municipalités	Actif	Passif	Surplus (déficit)	Degré de capitalisation
Alma	46 056 \$	53 288 \$	(7 232 \$)	86 %
Amos	3 380 \$	3 433 \$	(53 \$)	98 %
Austin	1 077 \$	1 328 \$	(251 \$)	81 %
Baie-Comeau	47 658 \$	63 168 \$	(15 510 \$)	75 %
Baie-James	6 593 \$	6 670 \$	(77 \$)	99 %
Beaconsfield	21 295 \$	26 504 \$	(5 209 \$)	80 %
Beaupré	1 862 \$	2 122 \$	(260 \$)	88 %
Bécancour	8 005 \$	9 511 \$	(1 506 \$)	84 %
Beloeil	23 570 \$	29 332 \$	(5 762 \$)	80 %
Blainville	77 365 \$	75 998 \$	1 367 \$	102 %
Boisbriand	30 554 \$	36 956 \$	(6 402 \$)	83 %
Boischatel	1 885 \$	1 949 \$	(64 \$)	97 %
Boucherville	31 142 \$	34 690 \$	(3 548 \$)	90 %
Bromont	2 092 \$	2 285 \$	(193 \$)	92 %
Brossard	30 642 \$	37 939 \$	(7 297 \$)	81 %
Calixa-Lavallée	208 \$	252 \$	(44 \$)	83 %
Candiac	17 629 \$	19 486 \$	(1 857 \$)	90 %
Cap-Santé	1 114 \$	1 399 \$	(285 \$)	80 %
Carignan	2 776 \$	3 361 \$	(585 \$)	83 %
Chambly	27 369 \$	29 310 \$	(1 941 \$)	93 %
Châteauguay	92 354 \$	114 855 \$	(22 501 \$)	80 %
Coaticook	5 801 \$	6 540 \$	(739 \$)	89 %
Contrecoeur	2 114 \$	2 559 \$	(445 \$)	83 %
Côte-Saint-Luc	20 022 \$	22 995 \$	(2 973 \$)	87 %
Cowansville	11 516 \$	15 437 \$	(3 921 \$)	75 %
Delson	4 025 \$	6 008 \$	(1 983 \$)	67 %
Deux-Montagnes	31 603 \$	35 314 \$	(3 711 \$)	89 %
Dollard-Des Ormeaux	40 524 \$	53 278 \$	(12 754 \$)	76 %
Dorval	38 138 \$	50 565 \$	(12 427 \$)	75 %
Drummondville	90 305 \$	82 658 \$	7 647 \$	109 %
Farnham	9 790 \$	8 294 \$	1 496 \$	118 %
Fermont	2 241 \$	3 281 \$	(1 040 \$)	68 %
Gaspé	7 023 \$	9 134 \$	(2 111 \$)	77 %

Municipalités	Actif	Passif	Surplus (déficit)	Degré de capitalisation
Gatineau	610 938 \$	749 921 \$	(138 983 \$)	81 %
Granby	76 533 \$	94 298 \$	(17 765 \$)	81 %
Hampstead	18 833 \$	19 506 \$	(673 \$)	97 %
Joliette	43 445 \$	50 580 \$	(7 135 \$)	86 %
Kirkland	13 855 \$	14 752 \$	(897 \$)	94 %
La Tuque	11 501 \$	16 020 \$	(4 519 \$)	72 %
Labelle	1 986 \$	2 227 \$	(241 \$)	89 %
L'Assomption	6 030 \$	6 979 \$	(949 \$)	86 %
Laval	847 084 \$	1 155 284 \$	(308 200 \$)	73 %
Lévis	169 859 \$	217 967 \$	(48 108 \$)	78 %
L'Île-Perrot	8 834 \$	10 874 \$	(2 040 \$)	81 %
Longueuil	890 128 \$	1 081 903 \$	(191 775 \$)	82 %
Lorraine	5 186 \$	7 136 \$	(1 950 \$)	73 %
Magog	37 708 \$	45 897 \$	(8 189 \$)	82 %
Mascouche	43 431 \$	52 332 \$	(8 901 \$)	83 %
Matane	16 036 \$	19 737 \$	(3 701 \$)	81 %
McMasterville	1 584 \$	1 918 \$	(334 \$)	83 %
Mirabel	52 590 \$	60 914 \$	(8 324 \$)	86 %
Mont-Joli	5 449 \$	7 519 \$	(2 070 \$)	72 %
Montréal	13 159 741 \$	15 317 909 \$	(2 158 168 \$)	86 %
Montréal-Est	25 836 \$	27 972 \$	(2 136 \$)	92 %
Montréal-Ouest	3 920 \$	4 136 \$	(216 \$)	95 %
Mont-Royal	53 483 \$	55 833 \$	(2 350 \$)	96 %
Mont-Saint-Hilaire	5 988 \$	7 249 \$	(1 261 \$)	83 %
Mont-Tremblant	2 822 \$	2 783 \$	39 \$	101 %
Orford	1 372 \$	1 691 \$	(319 \$)	81 %
Otterburn Park	2 681 \$	3 246 \$	(565 \$)	83 %
Pointe-Claire	73 181 \$	86 616 \$	(13 435 \$)	84 %
Québec	2 016 377 \$	2 633 575 \$	(617 198 \$)	77 %
Repentigny	66 892 \$	80 817 \$	(13 925 \$)	83 %
Richelieu	1 761 \$	2 132 \$	(371 \$)	83 %
Rimouski	44 420 \$	54 344 \$	(9 924 \$)	82 %
Rivière-du-Loup	29 546 \$	41 086 \$	(11 540 \$)	72 %
Rosemère	21 401 \$	26 929 \$	(5 528 \$)	79 %
Rouyn-Noranda	37 110 \$	43 348 \$	(6 238 \$)	86 %
Saguenay	359 057 \$	478 818 \$	(119 761 \$)	75 %
Saint-Amable	2 642 \$	3 198 \$	(556 \$)	83 %
Saint-Basile-le-Grand	4 798 \$	5 808 \$	(1 010 \$)	83 %
Saint-Bruno-de-Montarville	19 678 \$	22 862 \$	(3 184 \$)	86 %

Municipalités	Actif	Passif	Surplus (déficit)	Degré de capitalisation
Saint-Constant	9 782 \$	9 881 \$	(99 \$)	99 %
Sainte-Anne-des-Plaines	5 481 \$	6 181 \$	(700 \$)	89 %
Sainte-Catherine	10 853 \$	10 791 \$	62 \$	101 %
Sainte-Catherine-de-Hatley	922 \$	1 137 \$	(215 \$)	81 %
Sainte-Julie	32 430 \$	37 460 \$	(5 030 \$)	87 %
Sainte-Marthe-sur-le-Lac	6 409 \$	7 093 \$	(684 \$)	90 %
Sainte-Thérèse	32 626 \$	41 520 \$	(8 894 \$)	79 %
Saint-Eustache	52 301 \$	59 311 \$	(7 010 \$)	88 %
Saint-Félicien	9 377 \$	11 423 \$	(2 046 \$)	82 %
Saint-Georges	13 047 \$	16 141 \$	(3 094 \$)	81 %
Saint-Hyacinthe	37 214 \$	50 681 \$	(13 467 \$)	73 %
Saint-Jean-Baptiste	1 042 \$	1 261 \$	(219 \$)	83 %
Saint-Jean-sur-Richelieu	108 588 \$	133 096 \$	(24 508 \$)	82 %
Saint-Jérôme	99 751 \$	118 726 \$	(18 975 \$)	84 %
Saint-Joseph-de-Sorel	997 \$	1 185 \$	(188 \$)	84 %
Saint-Lambert	28 586 \$	35 239 \$	(6 653 \$)	81 %
Saint-Mathias-sur-Richelieu	1 517 \$	1 836 \$	(319 \$)	83 %
Saint-Mathieu	813 \$	822 \$	(9 \$)	99 %
Saint-Mathieu-de-Beloeil	1 012 \$	1 226 \$	(214 \$)	83 %
Saint-Philippe	2 136 \$	2 157 \$	(21 \$)	99 %
Salaberry-de-Valleyfield	35 979 \$	45 974 \$	(9 995 \$)	78 %
Sept-Îles	69 942 \$	74 778 \$	(4 836 \$)	94 %
Shawinigan	89 477 \$	95 008 \$	(5 531 \$)	94 %
Sherbrooke	388 731 \$	461 314 \$	(72 583 \$)	84 %
Sorel-Tracy	42 856 \$	48 015 \$	(5 159 \$)	89 %
Stoneham-et-Tewkesbury	3 664 \$	4 556 \$	(892 \$)	80 %
Terrebonne	113 983 \$	122 838 \$	(8 855 \$)	93 %
Thetford Mines	48 618 \$	56 693 \$	(8 075 \$)	86 %
Trois-Rivières	235 648 \$	257 150 \$	(21 502 \$)	92 %
Val-d'Or	20 783 \$	24 124 \$	(3 341 \$)	86 %
Varennes	7 474 \$	9 048 \$	(1 574 \$)	83 %
Vaudreuil-Dorion	15 307 \$	17 760 \$	(2 453 \$)	86 %
Verchères	1 812 \$	2 193 \$	(381 \$)	83 %
Victoriaville	42 479 \$	55 994 \$	(13 515 \$)	76 %
Westmount	93 420 \$	105 829 \$	(12 409 \$)	88 %
Total	21 196 501 \$	25 294 456 \$	(4 097 955 \$)	84 %