



Mémoire du Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal

présenté à la

Commission des finances publiques

Consultations particulières sur le rapport

Innover pour pérenniser le système de retraite
(rapport D'Amours)

Août 2013

Présentation

Le Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) représente quelque 1 900 professionnels de la Ville de Montréal ainsi que Côte-Saint-Luc, Dorval, Mont-Royal, Pointe-Claire et Westmount. Ces professionnels occupent des fonctions diverses dans tous les domaines municipaux tels que l'aménagement du territoire, les finances, le développement culturel, social et sportif, l'informatique, l'évaluation foncière, la gestion immobilière, les communications, la bibliothéconomie, etc.

Le SPPMM salue l'initiative du gouvernement du Québec d'étudier des pistes de solutions à la problématique des régimes de retraite des travailleurs québécois et est heureux d'avoir l'occasion d'exprimer son opinion sur cette question préoccupante pour ses membres.

Introduction

En avril dernier, le comité d'experts présidé par M. Alban D'Amours a rendu son rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite* qui porte sur le système de retraite des travailleurs québécois, à l'exception des régimes de la fonction publique, sous la surveillance de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance (CARRA).

L'étude touche ainsi 513 000 travailleurs du secteur privé et 217 000 du secteur public (municipalités, centres de la petite enfance, universités, secteur parapublic et autres), soit 52 % de l'ensemble des travailleurs qui participent à un régime à prestations déterminées et 25 % des employés du secteur public.

Le SPPMM partage les deux objectifs formulés par le comité soit d'assurer, d'une part, la sécurité financière de l'ensemble des Québécois lorsqu'ils sont à la retraite et, d'autre part, la pérennité des régimes à prestations déterminées. Cependant, l'analyse de la situation et les solutions proposées nous semblent à ce point inappropriées qu'elles pourraient avoir l'effet contraire à l'objectif poursuivi et mettre en péril ces régimes de retraite.

D'entrée de jeu, le SPPMM remet en question le fait que l'analyse n'englobe pas l'ensemble des régimes à prestations déterminées, notamment ceux de la fonction publique québécoise, de l'administration supérieure et des élus ainsi que les régimes sur-complémentaires de retraite non enregistrés dont bénéficient les hauts salariés.

Selon nous, ces régimes auraient dû être couverts par l'analyse et les recommandations du comité puisqu'ils rencontrent des difficultés similaires à ceux qui sont sous la loupe du comité d'experts. Effectivement, s'ils étaient gérés et évalués à partir des mêmes règles, leur situation ne serait pas plus reluisante.

Par ailleurs, si le comité identifie six failles bien réelles dans les régimes à prestations déterminées, leur importance est exagérée tandis que d'autres failles n'ont pas été évoquées. Ainsi, les principales causes des difficultés que rencontrent les régimes à prestations déterminées sont très sommairement abordées à savoir : l'absence de capitalisation ou des congés de cotisations prolongés de la part de certains employeurs ; l'utilisation des gains pour améliorer les prestations de retraite et le fait de ne pas avoir constitué de réserves en période de rendement positif.

Voilà pourquoi le SPPMM dépose le présent mémoire. Il porte particulièrement attention aux recommandations touchant la rente longévité, au cadre de financement identique pour le privé et le public, à la capitalisation améliorée, au partage des coûts du service courant et à la restructuration des régimes, incluant la remise en question des services passés (droits acquis).

Recommandation numéro 1 : la rente longévité

Le comité recommande qu'un nouveau programme administré par la RRQ prévoie l'accumulation d'un crédit annuel de rente égal à 0,5 % du salaire jusqu'à concurrence du MGA, moyennant le versement d'une cotisation de 3,3 % partagée à parts égales entre l'employeur et l'employé. Tous les travailleurs québécois âgés de 18 à 74 ans seraient couverts. La rente serait versée à tous les travailleurs québécois à compter de 75 ans.

Les régimes de retraite pourraient être coordonnés avec la rente longévité. Le comité recommande que cette coordination soit une option pour le privé et obligatoire pour le secteur public.

La rente longévité a le mérite d'assurer une meilleure sécurité financière aux travailleurs québécois de la classe moyenne qui ne participent pas à un régime de retraite, mais les travailleurs qui participent à un régime à prestations déterminées sont déjà couverts. La rente longévité ne modifiera pas leurs conditions de retraite, mais risque d'entraîner une hausse des charges tant pour l'employeur que pour l'employé.

De l'aveu même du comité, les revenus les plus bas sont déjà très bien protégés par les programmes sociaux et cette protection a tendance à diminuer avec la croissance des revenus. La rente longévité ne serait donc pas nécessairement avantageuse pour les gagne-petit. Ceux-ci devraient consacrer une partie de leur revenu à une rente alors qu'ils ont besoin de la totalité de ce revenu pour survivre. Leur participation à la rente longévité signifie qu'ils seront privés d'autres programmes sociaux, notamment le *Supplément de revenu garanti*.

Par ailleurs, nous sommes en désaccord sur le fait que la coordination des régimes à prestations déterminées avec la rente longévité ne soit qu'une option pour les régimes du secteur privé mais soit obligatoire pour ceux du secteur public. Pourquoi le secteur privé et le secteur public sont-ils traités différemment? À juste titre, des promoteurs du secteur public ont déploré que cette coordination ait le désavantage de complexifier la gestion des régimes.

Pour ces raisons, le SPPMM estime que les travailleurs ne devraient pas contribuer à la rente longévité durant les périodes où ils ne gagnent que de faibles revenus ou celles où ils participent à un régime à prestations déterminées.

Recommandation numéro 3 : un même cadre pour tous les régimes sous la surveillance de la RRQ

Le comité recommande que tous les régimes sous surveillance de la RRQ soient assujettis à des règles de financement identiques, que le promoteur soit privé ou public.

L'objectif de l'évaluation en solvabilité d'un régime de retraite est de mesurer sa capacité à faire face à ses obligations envers les participants en cas de terminaison lors d'une fermeture d'entreprise. Mais comment peut-on affirmer qu'une même méthode puisse servir pour les régimes de retraite des entreprises privées et des organismes publics sous la surveillance de la RRQ ? Les municipalités sont pérennes par nature et, sur ce plan, beaucoup plus semblables à des administrations du gouvernement du Québec qu'à des entreprises privées. Le gouvernement du Québec dont les régimes de retraite gouvernementaux ne sont pas sous la surveillance de la RRQ devrait-il s'astreindre à la «capitalisation améliorée» au nom d'une saine gouvernance et de la vérité des coûts ?

Dans le cas des régimes privés, l'ampleur des déficits de solvabilité des régimes de retraite ne doit pas devenir la cause de leur terminaison. Pour ces raisons, ceux-ci doivent être évalués de façon plus conservatrice et continuer d'être financés sur la base de leur solvabilité. Cependant, les règles d'établissement du déficit de solvabilité doivent être mises à jour et assouplies, par exemple en haussant les taux d'intérêts de référence (actuellement, elles sont basées uniquement sur les obligations fédérales dont le rendement est le plus faible) et en rendant permanente la mesure temporaire en vigueur de l'étalement des paiements des déficits sur dix ans.

Recommandations numéro 4 : la capitalisation améliorée

Le comité recommande que tous les régimes sous la surveillance de la RRQ soient évalués selon la règle dite de « capitalisation améliorée » afin de se rapprocher de la réalité financière en utilisant un taux d'actualisation distinct pour la période de participation active et pour la période à compter de la retraite. Pour la période à compter de la retraite, le taux d'actualisation serait basé sur le taux des obligations corporatives de haute qualité.

Le comité recommande que l'amortissement des déficits passe graduellement de 15 à 10 ans. Il recommande également qu'une évaluation actuarielle complète soit effectuée chaque année.

Le SPPMM est totalement en désaccord avec cette façon d'évaluer les régimes. Ces nouvelles règles, extrêmement contraignantes, font bondir artificiellement les coûts des régimes de retraite de 15 % à 20 % alors que les Villes ont déjà de la difficulté à absorber les déficits actuels. Ces règles créent une pression injustifiée, car les rendements sur une période de 30 ans ont été supérieurs à ceux anticipés par les hypothèses actuarielles émises dans le passé.

Conséquemment, des fluctuations accrues et difficiles à gérer sont à prévoir alors que les promoteurs des régimes de retraite souhaitent justement éviter autant que possible les problèmes dus à la fluctuation des coûts et à l'absence de réserves en cas de déficit.

Nous sommes d'avis que l'évaluation du taux d'actualisation doit être basée sur le rendement espéré à long terme de l'actif du régime et doit être réalisée au minimum tous les trois ans comme cela se fait actuellement dans le secteur public. Cependant, nous approuvons la recommandation selon laquelle la valeur marchande de l'actif devrait être établie selon une méthode de lissage, c'est d'ailleurs ce que fait le gouvernement du Québec.

Par contre, un même taux d'actualisation doit être appliqué durant la période de participation active et durant la période à compter de la retraite. L'application de taux différents risque d'amener une politique de placement plus conservatrice et donc une augmentation du coût des régimes.

La gouvernance devrait être laissée au comité de retraite qui déterminera si une évaluation actuarielle est requise avant le minimum légal de trois ans, par exemple avant le partage de surplus ou si des changements majeurs surviennent. Cette règle doit être appliquée autant au privé qu'au public afin de ne pas engendrer de coûts inutiles.

La recommandation d'utiliser, pour la période à compter de la retraite, un taux d'actualisation déterminé par les titres du marché des obligations d'entreprises de haute qualité, jette un sérieux doute dans notre esprit quant au principe de « vérité des coûts » énoncé par le comité, puisque le marché de ces obligations est pratiquement inexistant au Canada. De plus, le marché des obligations corporatives varie beaucoup plus que les hypothèses de rendement de l'actif basées sur le long terme, car il est tributaire du contexte économique.

Le fonds de stabilisation plutôt que la capitalisation améliorée

Le 15 mai 2013, le gouvernement du Québec déposait un projet de règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire (*Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1, a. 2) permettant la création de **fonds de stabilisation** pour les régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire. La mise en place de tels fonds n'a visiblement pas été analysée par le comité malgré le soutien de la RRQ à ces travaux.

Pourtant, nous considérons que le fonds de stabilisation est un outil mieux adapté à la situation actuelle des régimes de retraite municipaux que la «capitalisation améliorée» et ce, pour plusieurs raisons comme l'amplitude des variations et la réduction, voire l'élimination des déficits futurs.

Nous avons mentionné qu'un des problèmes des régimes à prestations déterminées réside dans la variation des coûts pour leurs promoteurs. La constitution d'une réserve importante comme le fonds de stabilisation et son financement par une cotisation additionnelle dédiée vise précisément à réduire l'amplitude de ces variations de coûts, puisque le fonds sert d'abord à réduire un nouveau déficit et à éviter de le financer sur quinze ans. À l'inverse, la «capitalisation améliorée» accroîtra l'amplitude des variations des coûts pour les promoteurs de ces régimes.

La création d'un fonds de stabilisation apparaît plus apte que les recommandations du comité à atténuer ou pratiquement éliminer les effets des écarts de rendements liés aux marchés. Le financement en continu d'un tel fonds en fait une réserve beaucoup plus solide que l'actuelle provision pour écarts défavorables (PED) prévue à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (Loi RCR). Cette dernière, la PED, est financée uniquement à partir des gains d'exercice du régime. Autrement dit, pas de gain, pas de réserve.

Le fonds de stabilisation financé par des cotisations additionnelles et récurrentes, bien que demandant un effort additionnel, réduirait plus efficacement et plus rapidement le problème des déficits futurs. Un encadrement strict de l'utilisation de futurs surplus, tant du côté de la bonification des conditions des employés que des congés de cotisations pour les employeurs, conjugué à un fonds de stabilisation substantiel, permettraient d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées mieux que les recommandations 3 et 4 du comité D'Amours. Conséquemment, le SPPMM est ouvert à ce que le législateur impose la constitution de fonds de stabilisation pour tous les régimes de retraite à prestations déterminées.

La réduction des déficits actuels

Le rapport du comité ne contient malheureusement pas d'analyse précise sur les causes des déficits accumulés dans les régimes de retraite visés.

Quelle serait la situation actuelle de nos régimes de retraite si aucun employeur ne s'était prévalu de congé de cotisation et si aucun syndicat n'avait amélioré les conditions de retraite de ses membres à partir des surplus, lors de périodes de rendements exceptionnels des marchés ? Quelle serait la situation des régimes de la Ville de Montréal si celle-ci avait pleinement capitalisé sa part dès 1965 lorsque le gouvernement du Québec a adopté la loi RCR et mis fin à la pratique du *pay as you go* ? A-t-on déjà oublié les actes notariés de feu Jean Drapeau ? Difficile de répondre à ces questions, mais elles permettent de constater que l'actuel problème des déficits accumulés s'est développé sur une période de près de 50 ans. Est-il réaliste d'envisager de le régler en cinq ans ? Nous ne croyons pas. Par contre, nous sommes d'accord pour que l'avenir ne vienne pas aggraver la situation.

La « rente longévité » proposée par le comité donnera sa pleine mesure dans 40 ans, quand les travailleurs y auront contribué durant toute cette période. Pourquoi ne pourrait-on pas élaborer aussi une solution aux déficits accumulés qui s'appliquerait sur une période plus longue que les 15 ans actuels ? Si nous mettons en place des mécanismes visant à réduire fortement les risques de déficits futurs pour stabiliser les déficits existants, le gouvernement et les municipalités pourraient s'entendre, comme ils l'ont fait précédemment, sur une période d'application plus longue que celle prescrite par la loi pour les déficits passés. L'urgence consiste à éviter la poursuite des erreurs du passé.

Recommandation numéro 5 : règle d'utilisation des excédents d'actifs

Le comité recommande que la règle de solvabilité soit utilisée pour encadrer l'utilisation des excédents d'actifs. L'excédent d'actifs pourrait être utilisé pour la prise d'un congé de cotisation, le financement d'une bonification ou un remboursement à l'employeur à condition que l'évaluation actuarielle montre un excédent d'actif selon la règle de solvabilité, supérieur à la provision pour écarts défavorables et que le régime soit capitalisé à 100 % selon la règle de capitalisation améliorée.

Le SPPMM est favorable à l'adoption de règles plus contraignantes avant toute utilisation des excédents d'actifs. Le régime pourrait même être capitalisé au-delà de 100 %, mais pas sur la base de la capitalisation améliorée.

Recommandation numéro 6 : calcul de la valeur de transfert

Le comité recommande de calculer la valeur de transfert en fonction des taux d'obligations corporatives.

Le SPPMM est favorable à cette recommandation.

Recommandations numéro 7 : provision pour écarts défavorables à 15 %

Le comité recommande que la provision pour écarts défavorables soit portée à 15 %.

Le SPPMM est d'accord pour que la provision pour écarts défavorables (PED) soit portée à 15 % pour le service passé avant la mise en place d'un fonds de stabilisation. Évidemment, la PED n'est plus requise dès qu'un fonds de stabilisation est mis en place. Celui-ci devrait viser 15 %.

Recommandation numéro 8 : amélioration de la gestion des risques

Le comité recommande que les employeurs établissent une politique de financement des régimes afin de définir les objectifs à atteindre considérant différents facteurs, dont la sécurité des prestations. De plus, à tous les six ans, les régimes devront analyser les divers niveaux de risques sur la base d'une analyse stochastique.

Le SPPMM approuve l'établissement d'une politique de financement, mais celle-ci doit être sous la responsabilité du comité de retraite.

Par contre, nous ne croyons pas qu'une évaluation du risque à tous les six ans par l'utilisation d'analyses stochastiques soit pertinente. Celles-ci sont onéreuses et les résultats ne changent pas à cette fréquence de façon significative. Il est vrai que des analyses de risques sont utiles, notamment pour établir une politique de placement, mais leur fréquence et le type d'analyse devraient être laissés à la discrétion du comité de retraite.

Recommandation numéro 9 : partage des coûts

Le comité recommande que dans les régimes du secteur public sous la surveillance de la Régie, le partage des coûts soit obligatoirement établi dans une proportion de 50 % du service courant entre l'employeur et les participants actifs.

À la Ville de Montréal comme ailleurs, la part des cotisations de l'employeur au régime de retraite est le résultat de décennies de négociations portant sur l'ensemble des conditions de travail. La contribution de l'employeur constitue un des éléments de la rémunération globale négociée par les parties et doit donc être traitée comme tel et non isolément.

La recommandation du comité est donc tout à fait inéquitable, car un partage à 50-50 implique un effort différent d'un groupe d'employés à un autre. Le SPPMM n'est pas contre un partage des coûts selon un certain pourcentage, mais celui-ci doit être négocié.

Par ailleurs, le comité demande la parité des coûts obligatoire pour le secteur public, mais n'aborde pas la question de la gouvernance. À tout le moins, si les employés paient 50 % des coûts du service courant, une véritable co-gestion devrait être obligatoire.

Dernière observation : encore ici, les régimes du secteur public se trouvent défavorisés au détriment de ceux des entreprises privées. Nous comprenons mal la logique de ce traitement différencié.

Recommandation numéro 10 : l'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque

Le comité recommande que l'employeur soit remboursé à même l'excédent d'actif jusqu'à concurrence des cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits (clause banquier). Dans les régimes où les coûts des déficits sont partagés, le remboursement de l'excédent d'actif à l'employeur devrait se faire selon les coûts qu'il a assumés.

Le SPPMM est en désaccord avec la prémisse selon laquelle il y a asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque. Ainsi, en apparence, les employeurs assument seuls les déficits des caisses de retraite, mais lorsque ceux-ci surviennent, inmanquablement les autres conditions de travail sont négociées à la baisse.

Néanmoins, nous sommes d'accord avec la « clause banquier » pour les services passés si l'employeur est l'unique responsable des déficits, car il faut trouver une solution au problème des déficits.

Recommandations numéros 11-12 : achat d'une rente garantie auprès d'un assureur et création d'un compte distinct pour les retraités

Le comité recommande qu'une partie ou la totalité des rentes puissent être acquittées par le biais de l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur. De plus, la caisse de retraite serait répartie en deux comptes dont l'un correspondrait aux droits des retraités.

Nous sommes en désaccord avec ces recommandations qui font des retraités une classe à part. En outre, les rentes garanties auprès des assureurs sont surpondérées en obligations. Elles ne permettraient pas de faire fructifier l'argent des retraités et entraîneraient une hausse des coûts du régime qui pourraient atteindre celui des rentes vendues par les compagnies d'assurance. Cette approche est inconciliable avec une politique d'investissement sur les marchés boursiers.

Recommandations numéros 14-15-16 : cinq ans pour négocier une restructuration incluant les droits acquis et possibilité d'agir unilatéralement pour l'employeur sur l'indexation

Le comité recommande que durant une période de cinq ans après la mise en place de la capitalisation améliorée, les parties s'entendent sur les mesures pour diminuer les coûts du régime et sécuriser les prestations à l'égard des services passés. Les mesures permettraient la suspension des droits acquis.

À partir de la quatrième année de la période de cinq ans, l'employeur pourrait modifier ou éliminer unilatéralement l'indexation correspondant aux services passés. Cette mesure s'appliquerait aussi bien aux retraités et aux bénéficiaires qu'aux participants actifs. Toutefois, l'employeur devrait notamment réduire le déficit du régime dans une même proportion.

Nous sommes totalement en désaccord avec ces recommandations qui signifient que l'employeur n'acquitte plus ses dettes envers ses employés. Pour les travailleurs et les retraités, cette remise en question du passé peut être dramatique car il est impossible de re-planifier le passé. En créant un tel précédent, les employés risquent de ne plus être enclins à cotiser à un régime à prestations déterminées puisque les promesses de l'employeur ne sont plus fiables.

Pire encore, un nombre considérable de rachats de service et de conversions ont été faits soit dans le cadre d'ententes de transfert ou d'ententes d'harmonisation résultant des fusions municipales qui viennent à peine d'être conclues (ces dernières impliquant des sommes très importantes entièrement financées par les employés concernés). Si cette recommandation est adoptée, ces employés se trouveront extrêmement lésés, car le prix de ces rachats a été établi sur la valeur des prestations actuelles et qu'ils n'y auront pas droit. S'ils avaient été informés de ces changements de valeur potentiels, ces employés auraient pu faire un autre choix.

Pour ce qui est de l'indexation, signalons que les régimes n'ont pas tous la même formule et que certains d'entre eux ne sont pas indexés. De plus, au sein d'un même régime, les participants peuvent avoir des formules d'indexation différentes selon les choix qui leur ont été offerts.

Recommandation no 17 : interdiction d'un bénéfice pour les services futurs

Le comité recommande qu'il ne soit plus permis d'offrir des bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les services futurs à des participants âgés de moins de 55ans.

Le SPPMM est d'accord avec cette recommandation.

Conclusion

Le rapport D'Amours nous paraît très décevant. Certaines recommandations, particulièrement celles sur la capitalisation améliorée ou celles permettant de toucher aux conditions acquises, sont à ce point draconiennes qu'elles risquent de jeter le bébé avec l'eau du bain. Effectivement, quel sera l'intérêt de cotiser à un régime à prestations déterminées si les participants le paient aussi cher qu'une rente qu'ils pourraient acquérir ailleurs et que, en plus, les conditions de retraite ne sont pas assurées ?

L'un des objectifs affirmé par le comité est d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées. Une avenue a déjà été amorcée par le gouvernement du Québec avec le projet de règlement sur la création des fonds de stabilisation. Cette avenue est prometteuse et des ententes ont été conclues à plusieurs endroits. C'est en ce sens qu'il faut poursuivre.

Le SPPMM est conscient que les régimes de retraite à prestations déterminées présentent des problèmes importants et que le statu quo est impossible. Cependant, une solution uniforme n'est pas appropriée. Les régimes de retraite sont un élément de la rémunération globale et il faut prendre en compte la réalité particulière de chacun d'eux, car les coûts et les déficits diffèrent de l'un à l'autre. Voilà pourquoi, il faut laisser la négociation faire son oeuvre plutôt que d'imposer des conditions par le biais d'une loi.

Si, toutefois, le législateur juge qu'une loi est appropriée, celle-ci devrait à tout le moins inclure sans exception tous les régimes de retraite à prestations déterminées du Québec.

De plus, le secteur privé ne devrait pas bénéficier de conditions plus favorables comme le recommande le comité D'Amours sur plusieurs points. Nous ne comprenons pas ce parti pris. Souhaite-t-on que le secteur public devienne un employeur de moins en moins compétitif et qu'ainsi il ne soit plus en mesure d'attirer une main-d'œuvre qualifiée? Cela ne doit pas arriver, car la fonction publique serait davantage à la merci du privé, une réalité hautement décriée au cours des derniers mois pour plusieurs raisons.

Et enfin, plutôt que d'imposer une solution uniforme pour tous, il serait préférable de penser la réforme des régimes de retraite en termes d'objectifs à atteindre dans des délais déterminés. Ainsi, chaque régime pourrait trouver la manière d'y parvenir selon sa réalité particulière.