



MÉMOIRE DE LA VILLE DE GATINEAU

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES 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

AOÛT 2014





Table des matières

- 3 Mise en contexte
- 6 Une retraite digne pour tous
- 8 Appui aux principes du projet de loi n° 3
- 9 Suggestions visant à faciliter la conclusion d'ententes librement négociées
- 12 Conclusion

Mise en contexte

La Ville de Gatineau

La Ville de Gatineau est née des fusions municipales de 2002. Elle est composée des anciennes villes d'Aylmer, de Buckingham, de Gatineau, de Hull et de Masson-Angers. La Communauté urbaine de l'Outaouais a également été fusionnée aux activités de la Ville de Gatineau. Gatineau, dont la population atteint près de 275 000 habitants, joue le rôle de métropole au sein d'une région d'appartenance qui comprend quatre municipalités régionales de comté. En 2011, l'Outaouais présentait une population de plus de 381 000 habitants. La ville de Gatineau compte pour 72 % de la population totale de la région. Gatineau est la quatrième ville en importance au Québec en terme de population. Elle a enregistré une croissance démographique de 13,1 % entre 1997 et 2007 alors que la croissance de l'Outaouais était de 11,3 % et celle du Québec, de 5,9 % (2006).

Sur le plan économique, Gatineau est très dépendante du gouvernement fédéral. Ce dernier constitue le plus important employeur de la région. Au total, environ 25 % de la main-d'œuvre gatinoise travaille dans une administration publique comparativement à 6,3 % pour l'ensemble du Québec. De plus, environ 40 % de la population active traverse la rivière des Outaouais tous les matins pour aller travailler du côté ontarien.

Du côté gatinois, environ 3500 personnes sont à l'emploi de la Ville. Globalement, l'économie gatinoise est donc très dépendante de l'État et des diverses institutions publiques.

Les régimes de retraite

La Ville de Gatineau est le promoteur de cinq régimes de retraite à prestations déterminées dont les actifs totalisent plus de 700 millions \$ et bénéficient à plus de 2500 participants actifs et 1300 participants inactifs.

Les différents régimes de retraite visent chacun une catégorie d'employés : policiers syndiqués, pompiers syndiqués, cols bleus, cols blancs et cadres (incluant des professionnels récemment syndiqués). Le régime des cadres prévoit des prestations différentes pour les cadres policiers, cadres pompiers, contremaîtres et cadres civils. Les dispositions pour ces sous-groupes sont essentiellement les mêmes que celles des différents régimes des employés syndiqués d'où la plupart d'entre eux proviennent. Ainsi, les dispositions pour les policiers-cadres sont le miroir de celles du régime des policiers, celles des pompiers-cadres, le miroir de celles du régime des pompiers, ainsi de suite.

Les régimes ne prévoient pas de partage automatique de coûts ou de risques entre la Ville et les participants. La Ville assume seule les hausses de cotisations d'exercices ou les cotisations d'équilibre requises. Elle dispose cependant de clauses bancaires convenues avec différents groupes relativement à des déboursés en excédent d'un certain seuil.

En date des dernières évaluations actuarielles officielles, soit au 31 décembre 2012, les régimes de retraite présentaient un déficit global de 200 millions \$ qui est financé par la Ville à raison de 20 millions \$ par année. Le coût de service courant est, de manière globale, de 22 % de la masse salariale, soit 7 % pour les participants et 15 % pour la Ville (70/30).

Depuis ce dernier bilan officiel, la situation financière projetée en date d'aujourd'hui s'est améliorée, en partie à la suite des bons rendements réalisés au cours de l'année 2013 et des six premiers mois de l'année 2014 (réduisant le déficit actuariel d'environ 90 millions \$) et en partie à la suite des cotisations additionnelles que la Ville a versées afin de financer le déficit (environ 35 millions \$ pour cette même période de 18 mois).

Il importe de noter qu'en plus de ces cotisations spéciales versées afin de financer le déficit, la Ville verse annuellement quelque 23 millions \$ pour financer le coût de service courant comparativement à 11 millions \$ par les participants. Encore une fois, la Ville a absorbé seule toutes les hausses de coût de service courant émanant entre autres de la diminution du taux de rendement attendu à long terme et de l'augmentation de la longévité. Lors de la mise en place des régimes de retraite en 2007, la Ville versait 1,60 \$ pour chaque dollar versé par les employés. Aujourd'hui, cette proportion est de 4 \$ pour 1 \$.

Congés de cotisation

Depuis les fusions municipales de 2002, la Ville de Gatineau ne s'est prévalué d'aucun congé de cotisation. Antérieurement aux fusions municipales, lorsque les rendements étaient excellents et que la situation financière des régimes révélait des surplus actuariels, la Ville s'est prévalué de congés de cotisation à même les excédents d'actif pour un montant d'environ 47 millions \$, mais il faut souligner que 22 de ces 47 millions \$ en congé étaient imposés par les lois et règlements alors en vigueur. Il faut également souligner qu'au cours de ces mêmes années, des améliorations permanentes aux dispositions des régimes d'une valeur d'environ 82 millions \$ ont été octroyées et financées à même ces excédents, avec l'accord, sinon à la demande expresse de nos partenaires syndicaux. Aujourd'hui, la Ville étant entièrement et seule responsable du renflouement des déficits, elle « rembourse » d'une certaine façon à la fois les congés de cotisation ET la valeur des améliorations octroyées par le passé. Ces congés sont donc actuellement pleinement remboursés (la Ville ayant versé à titre d'amortissement des déficits actuariels plus de 84 millions \$ aux régimes au cours de la période 2008-2014, ce qui dépasse très largement les congés pris à l'époque) alors que les améliorations demeurent et doivent être honorées (constituant des « droits acquis » selon les termes de la loi) à 100 % par l'employeur.



Une retraite digne pour tous

La Ville de Gatineau accorde beaucoup d'importance à l'existence même des régimes de retraite et à la nécessité que l'ensemble de la population québécoise bénéficie d'une protection adéquate en vue de la retraite.

À cet effet, la Ville cite le rapport du Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois (rapport D'Amours) : *Un système de retraite doit valoriser la sécurité financière à la retraite ... c'est-à-dire l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste pour le plus grand nombre lorsque l'heure de la retraite sera venue. Le système de retraite doit être conçu et financé de telle sorte qu'il soit durable : l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste doit être fournie dans le cadre de régimes dont la pérennité est elle-même protégée.*

L'analyse du système de retraite québécois confirme le rôle crucial joué par les régimes à prestations déterminées. La promesse définie de remplacement des revenus à la retraite constitue la base de la sécurité financière. Dans notre système, cette promesse n'est assurée que dans le régime de la Sécurité de la vieillesse, le Régime de rentes du Québec et les régimes à prestations déterminées. Ces régimes sont bien les piliers de notre système de retraite.

Afin de pallier les lacunes des régimes à cotisations déterminées et autres régimes d'épargne, le rapport D'Amours proposait la rente de longévité, soit une sorte de bonification du Régime de rentes du Québec, quoique distincte de ce dernier. Nos voisins de l'Ontario, dans notre cas, nos voisins immédiats de l'autre côté de la rivière, considèrent même créer leur propre Régime de rentes provincial à défaut d'acceptation de la part du gouvernement fédéral de bonifier le Régime de pension du Canada.

Le débat actuel sur le coût des régimes de retraite municipaux et les bénéfices offerts en retour doit donc ouvrir une discussion plus large sur les conditions de retraite de l'ensemble des citoyens. Dans ce contexte, la Ville de Gatineau tient à souligner l'importance pour le gouvernement du Québec d'explorer des avenues qui permettraient d'améliorer la couverture des régimes de retraite publics pour, notamment, réduire l'écart des conditions de retraite entre les citoyens. Il s'agit d'un enjeu majeur pour une grande proportion de la population, environ les deux tiers, qui n'ont pas accès à un régime complémentaire et qui pourraient ne pas avoir de revenus suffisants au moment de leur retraite pour subvenir à leurs besoins de base. Cette situation est d'autant plus critique que le taux d'épargne atteint actuellement des bas historiques au Canada et que le Québec est l'endroit où les citoyens épargnent généralement le moins. L'amélioration de la couverture des régimes de retraite publics ferait généralement en sorte d'alléger la pression financière sur les régimes complémentaires comme les nôtres.

La crise de 2008 et le coût des régimes

Bien que la Ville croit à des régimes de retraite pour tous, nous devons faire face à des enjeux financiers à court, moyen et long termes dont les institutions publiques et leurs partenaires syndicaux ont sous-estimé l'importance. Oui, à l'époque, nous avons tous négocié de bonne foi et c'est de bonne foi que nous avons mal lu l'avenir. Les conditions des régimes de retraite ont été établies dans un contexte financier et démographique qui s'est avéré bien différent de celui qu'on a effectivement connu et de celui qu'on anticipe aujourd'hui. Ainsi, la crise financière de 2008, la baisse des taux de rendement attendus de même que l'amélioration importante de l'espérance de vie ont contribué à des augmentations radicales des coûts des régimes de retraite. Dans la plupart des cas, ces majorations sont à la charge des Villes puisqu'elles sont généralement les seules à en couvrir les risques financiers.

Nous l'avons dit, Gatineau verse maintenant quatre fois plus de cotisations que les employés alors qu'au moment de la mise en place des nouveaux régimes en 2007, à la suite de la fusion des villes, le ratio était de 1,6 pour 1. Répétons également que depuis la crise de 2008, Gatineau a ajouté, à elle seule, près de 20 millions \$ par année dans la caisse du régime pour en réduire le déficit. Ces éléments nous font dire deux choses : nos régimes ne sont pas conçus pour résister à des crises comme celle de 2008, à de faibles taux d'intérêt pendant plusieurs années et l'explosion de leur coût n'est pas viable pour les finances municipales. Personne n'a souhaité vivre la situation d'aujourd'hui, mais nous devons agir et l'impact de situations exceptionnelles demande des mesures exceptionnelles.

La pérennité des régimes ne peut être dissociée de leurs coûts. Ces coûts sont payés à même la taxe foncière. La pérennité des régimes est donc indissociable de la pérennité des finances publiques municipales.

La Ville de Gatineau est d'avis qu'il est incontournable de régler, de concert avec les syndicats concernés, la problématique du financement des régimes de retraite, laquelle crée une pression majeure sur les finances publiques. Elle est d'avis que le projet de loi déposé permet de trouver des solutions en forçant la négociation et en établissant des principes clairs permettant un contrôle et une répartition équitable des coûts des régimes.

Appui aux principes du projet de loi n° 3

La Ville de Gatineau tient d'abord à souligner le courage du gouvernement qui a choisi d'agir avec vigueur et diligence dans le dossier des régimes de retraite municipaux. La situation financière des régimes, l'incidence de cette situation sur les finances municipales et conséquemment l'incidence sur la facture de taxes du citoyen¹ militaient depuis un certain temps en faveur d'une pareille intervention.

La Ville est donc favorable aux principes suivants :

- Le coût de service courant et les « futurs » déficits (c'est-à-dire les déficits associés aux engagements cumulés pour le service à compter du 1^{er} janvier 2014) devraient être partagés à parts égales entre la Ville et les participants.
- La Ville adhère également à la cible qui consiste à limiter le coût des régimes à hauteur de 18 % pour les employés syndiqués cols blancs, cols bleus et professionnels ou 20 % du salaire dans le cas des policiers et des pompiers. Selon nous, le coût des régimes est indissociable de l'enjeu de leur pérennité. Par contre, comme nous le verrons un peu plus loin, nous souhaiterions avoir plus de latitude sur les moyens d'en limiter les coûts.

- Un fonds de stabilisation suffisant doit être mis en place afin d'assurer à la fois une stabilité des coûts du régime, tant pour la Ville que pour les participants, et contribuer à la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal.
- Il devrait être possible pour une ville de suspendre l'indexation des rentes après la retraite et rendre cette indexation conditionnelle à la situation financière du régime de retraite. Une telle disposition permet à tous les acteurs de participer à l'amélioration et à la stabilité à long terme de la situation financière de leur régime de retraite et de réaliser cet objectif dans le respect de l'équité intergénérationnelle.
- La rente de base actuellement versée aux retraités doit être respectée.
- Le processus de restructuration devrait être encadré de manière étroite, tant dans le fonctionnement, les objectifs à atteindre et les délais de réalisation.

Ces principes correspondent, fondamentalement, à ceux énoncés par l'Union des municipalités du Québec. La Ville de Gatineau y adhère et tient à ce que la loi éventuellement adoptée demeure fidèle à l'esprit de ces principes.

¹ Malheureusement, le citoyen ne bénéficie généralement pas d'un régime à prestations déterminées ni des garanties y étant associées. Il ne peut placer que 18 % de son salaire à l'abri de l'impôt à titre d'épargne retraite et fait lui-même face aux difficultés associées à une diminution des taux d'intérêt combinée à une augmentation de la longévité. De plus, on lui impute le financement des déficits des régimes des employés municipaux.

Suggestions visant à faciliter la conclusion d'ententes négociées

Malgré l'appui aux principes mentionnés précédemment, la Ville est d'avis qu'il est souhaitable d'éviter le mur-à-mur et qu'une plus grande latitude devrait être permise quant aux moyens offerts pour conclure une entente qui respecte l'esprit du projet de loi. Une telle latitude pourrait faciliter la conclusion d'ententes négociées et minimiser le nombre de dossiers référés ultimement à un arbitre.

À ce titre, la Ville de Gatineau suggère quelques pistes de réflexion :

- Le projet de loi prévoit un partage des déficits passés avec les participants eux-mêmes :
 - Les retraités, par **la possibilité** de suspendre ou de moduler l'indexation des rentes;
 - Les actifs d'abord par l'élimination **obligatoire** de l'indexation des rentes et par la suite, par la réduction **obligatoire** des autres prestations associées au service passé.

Dans l'esprit d'une flexibilité accrue et dans l'esprit de respecter les ententes du passé dans la mesure où nous prenons par ailleurs les moyens de répondre à la crise actuelle, la Ville de Gatineau préfère avoir **la possibilité**, plutôt que **l'obligation**, d'éliminer l'indexation et de réduire les autres prestations pour le service passé des participants actifs, au même titre que le projet de loi permet cette flexibilité par rapport à l'indexation des retraités.

Comme nous l'avons dit, une situation exceptionnelle exige une réponse exceptionnelle. Toutefois, si la négociation nous permettait d'éviter de toucher au passé, nous croyons que cela amoindrirait les effets de la crise que nous traversons, tout en faisant en sorte de respecter les engagements passés envers nos employés.

Ainsi, dans l'éventualité où la Ville convenait, à la satisfaction des parties négociantes, d'une entente globale qui prévoit une réduction des prestations pour le service passé inférieure aux 40/60 ou 50/50 prévues au projet de loi, dans l'intérêt fondamental de la Ville et respectant la capacité des citoyens, nous croyons qu'elle devrait pouvoir aller de l'avant.

- L'obligation de limiter le coût de service courant à 18 % ou 20 % est raisonnable, mais elle peut cependant mener à des incongruités, par exemple, lorsqu'une ville offre un régime distinct à ses cadres, et ce, même lorsque les prestations offertes aux cadres sont l'exact miroir de celles offertes aux employés syndiqués (c'est le cas à la Ville de Gatineau).
- Le coût de service courant d'un régime de retraite augmente à mesure qu'un employé se rapproche de l'âge de la retraite. Ainsi, à prestations égales, les coûts d'un régime de retraite offert à des cols blancs (dont l'âge moyen est de 43,5 ans) et celui offert aux cadres civils (dont l'âge moyen est de 48 ans) seraient significativement différents. Le coût du régime des cadres civils pourrait ainsi facilement excéder de 3 à 4 % du salaire celui des cols blancs, non pas parce que le régime offre de meilleurs avantages, mais bien parce qu'il est offert à un « sous-ensemble » de participants beaucoup plus près de la retraite.

- La Ville de Gatineau considère que pour être en mesure d'offrir des promotions à ses employés et pour la bonne gestion de ses ressources humaines, elle doit pouvoir offrir aux cadres les mêmes prestations dont bénéficient les employés syndiqués du groupe d'origine. En l'absence d'une certaine flexibilité, elle serait contrainte d'offrir des régimes moins généreux aux cadres. Cette situation pourrait mener à des pressions inflationnistes quant à la structure salariale actuelle, pression qui minerait les objectifs du présent projet de loi.
- De plus, la réalité gatinoise est telle que l'embauche à l'externe et la rétention des employés seraient également problématiques étant donné la présence d'un employeur public de taille, le gouvernement fédéral. Cette présence crée plus de pression sur la rémunération globale pour attirer la main-d'œuvre et la retenir.

La Ville conçoit par contre que la flexibilité offerte devrait s'opérer sans s'éloigner de l'esprit de la loi quant à des régimes de retraite d'une valeur avoisinant les 18 % ou 20 %.

Finalement, l'objectif d'offrir un régime dont le coût de service courant est de 18 % ou 20 % pourrait être plus flexible sans toutefois miner l'objectif initial. Il est en effet primordial de réduire les coûts des régimes considérant l'importante hausse émanant des baisses des rendements anticipés et de l'augmentation de la longévité. Toutefois, une flexibilité accrue pourrait s'avérer désirable dans certains cas, tant et aussi longtemps que les objectifs financiers prescrits par le projet de loi soient respectés (pérennité des régimes, capacité de payer des contribuables, équité intergénérationnelle, partage des coûts, priorité à la négociation).

À titre d'exemple, supposons qu'une Ville et un syndicat s'entendent pour un régime dont le coût de service courant est de 19 % (plutôt que 18 %) financé obligatoirement à parts égales (9,5 % pour les employés et la Ville plutôt que 9 % pour chacune des parties). Dans la mesure où cette entente est acceptable pour les deux parties et qu'elle respecte le cadre des principes directeurs du projet de loi, elle devrait pouvoir être jugée acceptable et prendre forme. Cette flexibilité nous permettrait entre autres de tenir compte du contexte particulier de la région où les personnes à l'emploi du gouvernement fédéral bénéficient de régimes de retraite face auxquels nous devons rester concurrentiels.

En l'absence d'une telle entente, l'arbitre serait tenu au respect des contraintes prévues actuellement au projet de loi, soit un régime d'une valeur de 18 % ou 20 %, selon le groupe d'employés.

La Ville de Gatineau est donc d'avis qu'il importe que les objectifs définis par le projet de loi soient respectés, mais que, dans le cadre des négociations, les moyens pour les atteindre soient élargis. À ce sujet, la Ville est d'avis qu'une latitude accrue facilitera la conclusion d'ententes à la satisfaction de toutes les parties et minimisera le nombre de dossiers soumis au processus d'arbitrage. Toutefois, en l'absence d'une entente à la satisfaction des parties, l'arbitre devrait trancher dans le respect des principes établis par la loi.

Finalement, la Ville s'inquiète de la portée de l'article 38 de l'actuel projet de loi. En effet, il prévoit que l'arbitre doit tenir compte non seulement des congés de cotisation et des améliorations apportées au régime, mais doit également prendre en considération les concessions antérieures consenties par les participants à l'égard de la rémunération globale. Un texte aussi large laisse entendre que l'arbitre pourrait tenir compte de **toutes** les négociations passées depuis la mise en place des régimes. De telles modalités nécessitent un travail d'archiviste pour récupérer les différentes ententes conclues, sans compter que tout n'est pas écrit et les acteurs alors impliqués ne sont pas nécessairement disponibles. Ces modalités pourraient mener à des débats sans fin quant à l'intention des parties, les raisons sous-jacentes aux modifications, les économies ou la valeur des concessions, etc. Le projet de loi doit plutôt inciter les parties à regarder vers l'avant et à mettre sur pied des régimes stables, pérennes et qui respectent la capacité de payer du citoyen.



Conclusion

La Ville adhère entièrement aux principes directeurs du projet de loi, soit :

- la pérennité des régimes à prestations déterminées;
- la capacité de payer des contribuables;
- l'équité intergénérationnelle;
- la priorité à la négociation;
- le partage des coûts;
- la protection des rentes des retraités.

Le projet de loi met de l'avant de bons outils pour réaliser ces principes. Cependant, la Ville de Gatineau considère qu'une plus grande flexibilité dans l'atteinte des objectifs prévus par le projet de loi favoriserait l'atteinte de solutions négociées dans l'intérêt fondamental des parties.