



MÉMOIRE DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE RAPPORT *INNOVER POUR PÉRENNISER LE SYSTÈME DE RETRAITE* (COMITÉ D'AMOURS)

AOÛT 2013

Table des matières

Présentation de la Société de transport de Montréal	2
Sommaire exécutif	4
Exposé	6

Présentation de la Société de transport de Montréal

Ce mémoire a été rédigé par la Société de transport de Montréal, ci-après nommé «STM». Quatorzième entreprise en importance du Québec, elle assure quelque 1,3 million de déplacements par jour. Elle emploie plus de 9 400 employés, dont plus de la moitié travaillent directement avec la clientèle. Depuis plusieurs années, elle est reconnue pour sa gestion rigoureuse notamment par les firmes Standard & Poor's et Moody's, qui lui accordent respectivement la cote de crédit A+ et Aa2, ce qui la place dans le peloton de tête des sociétés de transport les mieux gérées en Amérique du Nord.

Acteur incontournable dans le secteur des transports terrestres de personne, la STM assure plus de 80 % des déplacements en transport collectif dans la région de Montréal et plus de 70 % de tous ceux qui sont effectués au Québec.

La STM est le promoteur de deux régimes de retraite à prestations déterminées dont les actifs totalisent plus de 3,3 milliards de dollars et bénéficient à plus de 9 400 participants actifs et 7 000 participants inactifs. Ces régimes ont toujours fait l'objet d'une gestion prudente et responsable tant de la part de la STM que de celle des syndicats qui représentent divers groupes d'employés. À preuve, ces deux régimes sont parmi les très rares du secteur public à présenter un bilan financier à l'équilibre en date du 31 décembre 2012.

Avant de commenter les principales recommandations du Rapport D'Amours, nous tenons à informer les membres de la Commission sur les finances publiques (la « Commission ») des différents paramètres ayant encadré la détermination des prestations offertes par nos régimes et leur financement :

- L'indexation des prestations n'a jamais été garantie mais seulement accordée sur une base *ad hoc* ou temporaire, et ce, dans la mesure où les surplus étaient disponibles;
- Des modalités de retraite anticipée subventionnée ont été accordées mais sur une base temporaire seulement. Elles ne s'appliqueront pas aux participants qui seront encore à l'emploi au 1^{er} janvier 2020 dans un régime et au 1^{er} décembre 2022 dans l'autre;
- Lorsque les régimes présentaient une situation de surplus important dans les années 1990, une portion significative du surplus maximal alors autorisé de 10 % de la valeur des engagements était conservée dans le régime. Le solde était accordé en bonification ou congé de cotisation tel que la loi de l'impôt l'exigeait;
- Les hypothèses retenues comportaient des marges de sécurité. Une marge entre 0,5 % et 1 % était retenue aux fins du taux d'actualisation, alors que les changements anticipés quant à l'amélioration de l'espérance de vie étaient reflétés de façon proactive;
- Les modalités du régime prévoient déjà un partage des coûts de service courant en excédent d'un certain seuil à parts égales avec les employés, sous réserve d'une augmentation maximale des cotisations de ces derniers de 3 % du salaire (de 6 % à 9 %).

Mémoire de la Société de transport de Montréal

Avec nos partenaires, nous avons donc assuré une gestion responsable des régimes offerts et avons mis de l'avant, depuis de très nombreuses années, plusieurs des principes de saine gestion des risques, de partage des coûts et de gestion des prestations suggérés par le Comité D'Amours.

Sommaire exécutif

La STM tient à féliciter les membres du Comité D'Amours pour le sérieux et la profondeur de l'analyse de la situation des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous sommes favorables aux orientations qui visent à améliorer leur gestion afin de sécuriser et pérenniser ces régimes, dont les recommandations ayant pour objectifs :

- une meilleure compréhension et gestion des risques, par exemple via l'encadrement de l'utilisation des surplus actuariels, le maintien d'une importante provision pour écarts défavorables, l'obligation d'établir certaines politiques telles une politique de financement, l'obligation d'effectuer périodiquement une évaluation stochastique des régimes, etc.;
- un meilleur partage des coûts entre toutes les parties prenantes;
- une réduction de la valeur des prestations de départ afin de maintenir une certaine équité entre les participants;
- l'interdiction d'offrir des prestations de retraite subventionnées avant l'âge de 55 ans.

Nous sommes toutefois préoccupés par les conséquences, tant financières que du point de vue de la gestion de la main-d'œuvre et des relations de travail, qui découlent de la nouvelle base dite de «capitalisation améliorée» applicable à la fois au secteur public et au secteur privé.

Les conséquences financières pour notre entreprise seraient astronomiques, car elles généreraient une hausse du passif actuariel immédiate d'environ 1 milliard de dollars et nécessiteraient des cotisations patronales additionnelles de l'ordre de 20 % de la masse salariale.

Puisque nos régimes n'offrent à toutes fins utiles aucune indexation automatique des rentes, la seule manière d'éviter une cotisation additionnelle significative qui serait hors de la capacité financière actuelle de la Société, serait de réduire les droits acquis des participants actifs de manière très importante. La simple rumeur d'une telle possibilité susciterait des départs précipités à la retraite ce qui se traduirait par une perte d'expertise néfaste à la STM, minant ainsi sa capacité à s'acquitter adéquatement de sa mission. Plus de 10 % de la main-d'œuvre, soit près de 1 000 employés, sont déjà admissibles à une rente immédiate. Considérant les qualifications nécessaires et le niveau de spécialisation associé à plusieurs postes, nous ne serions pas en mesure de remplacer adéquatement et rapidement cette main-d'œuvre essentielle à notre prestation de services.

Nous admettons que la base d'évaluation utilisée doit être suffisamment conservatrice afin d'éviter un transfert intergénérationnel indu du risque et des coûts des régimes de retraite. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que la base suggérée de «capitalisation améliorée» soit la seule solution qui permettrait d'atteindre les objectifs établis par le Comité D'Amours. Enfin, nous sommes d'avis qu'une application immédiate, sans transition, tant pour les services passés que pour les services futurs, représente un changement de cap trop important, sans délai suffisant pour repenser et renégocier les divers contrats de travail conclus avec nos employés en plus d'entraîner des risques réels de perte d'expertise.

Exposé

La STM félicite le Comité D'Amours pour la profondeur de l'analyse effectuée et pour l'intérêt marqué envers les régimes de retraite à prestations déterminées. Plusieurs recommandations visent principalement à améliorer la gestion de ces régimes et à en assurer la pérennité. La STM croit toujours en l'importance de ces régimes afin d'assurer une retraite adéquate aux travailleurs tant du secteur public que du secteur privé; le nombre important de recommandations proposées par le Comité D'Amours visant les régimes à prestations déterminées témoignent d'ailleurs de cette importance.

Dans un premier temps, nous aborderons les recommandations que nous accueillons favorablement. Nous considérons toutefois que d'autres recommandations ne peuvent être adoptées intégralement sans causer un tort important à la situation financière de l'entreprise et sans causer une instabilité néfaste au sein des employés eux-mêmes, privant potentiellement notre organisation de ressources expérimentées et essentielles à son bon fonctionnement. Nous expliquerons donc les enjeux qu'elles représentent en deuxième partie de ce mémoire et suggérerons quelques ajustements ou modifications qui pourraient leur être apportés. Enfin, nous commenterons de manière succincte la *Rente de longévité* telle que proposée par le Comité D'Amours.

Les recommandations accueillies favorablement par la STM

Nous accueillons favorablement plusieurs recommandations qui permettront, à notre avis, une meilleure gestion des risques, un meilleur partage des coûts entre les promoteurs et les participants – tant actifs que retraités – et qui serviront à assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées.

À ce titre, nous sommes d'accord avec les orientations suivantes :

- Encadrer davantage l'utilisation des excédents d'actif (recommandation n° 5). Entre autres, nous accueillons favorablement l'idée de limiter l'utilisation de seulement un cinquième de l'excédent pour un exercice financier donné. Nous ne commenterons pas le bien-fondé d'utiliser la base de solvabilité ou la base de capitalisation pour établir l'excédent d'actif. Toutefois, nous visons d'abord et avant tout l'adoption de règles simples, faciles à comprendre et à administrer, ainsi que le financement sur une base unique, incluant les règles entourant l'utilisation des excédents.
- Établir une nouvelle façon de calculer la valeur de transfert afin d'assurer une meilleure équité entre l'employé demeurant dans le régime et l'employé quittant son emploi et transférant la valeur de ses droits à l'extérieur du régime (*recommandation n° 6*). À ce sujet, nous laisserons le soin aux professionnels de commenter le bien-fondé de l'approche suggérée. Nous sommes cependant entièrement d'accord avec l'objectif visé et le principe d'équité sous-jacent.
- Établir une provision significative pour écarts défavorables afin d'assurer une gestion prudente des régimes (*recommandation n° 7*). Nous ne commenterons pas le bien-fondé d'utiliser 15 % plutôt que 10 % ou 7 % ou encore l'utilisation d'une base de solvabilité plutôt que de capitalisation afin d'établir une telle marge de sécurité. Encore une fois, nous invitons le législateur à établir des règles simples, faciles à comprendre et à administrer.

- Renforcer les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* afin d'assurer une meilleure connaissance du niveau des risques, de leur divulgation et de leur gestion. Plus précisément, l'établissement par l'employeur d'une politique de financement définissant les objectifs à atteindre et la préparation périodique d'une analyse stochastique afin de quantifier et mieux comprendre les risques inhérents (*recommandation n° 8*).
- Permettre davantage de latitude et de flexibilité dans les règles régissant les partages des coûts des régimes, permettant ainsi aux partenaires d'en venir à des ententes novatrices (*recommandation n° 9*).
- Permettre le remboursement à l'employeur, à même l'excédent d'actif, d'une somme équivalente aux cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits (*recommandation n° 10*). Advenant qu'une mesure visant un financement accéléré soit retenue, ce droit au remboursement est primordial et doit être inconditionnel.
- Permettre l'acquittement des rentes auprès d'un assureur en cours d'existence du régime (*recommandation n° 11*) ainsi que la possibilité de créer un compte distinct pour les retraités (*recommandation n° 12*). Bien que nous n'ayons pas, pour le moment, analysé en profondeur les avantages et inconvénients associés à ces mesures et notre intérêt à nous prévaloir, à court, moyen ou long terme de l'une ou l'autre de celles-ci, nous ne pouvons qu'accueillir favorablement et avec intérêt toute modification permettant à un promoteur ou à un comité de retraite de mieux gérer les risques, particulièrement dans le contexte de régimes matures.
- Interdire les bénéficiaires de retraite anticipée subventionnée à des participants âgés de moins de 55 ans et abroger le droit à la prestation additionnelle découlant du test prévu à l'article 60.1 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (*recommandation n° 17*).

L'ensemble de ces recommandations vise un meilleur partage des coûts et une gestion prudente des risques. Nous sommes d'avis que l'adoption de celles-ci par le législateur permettra d'améliorer, à moyen et long terme, la situation financière des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous reconnaissons que nos pratiques passées en ce sens (utilisation prudente des surplus actuariels, marges de sécurité, analyse des risques, etc.) étaient déjà exemplaires. Les recommandations ci-dessus, si adoptées, permettraient d'améliorer nos processus et notre gestion des risques.

Les recommandations qui préoccupent la STM et qui doivent être modifiées

Tel que mentionné précédemment, la valeur des engagements des deux régimes de la STM totalise, sous la base de capitalisation actuelle, plus de 3,3 milliards de dollars. Le coût de service courant avoisine 18 % de la masse salariale pour chacun des deux régimes. Ces régimes révélaient tous deux, au 31 décembre 2012, un bilan financier en équilibre témoignant de la bonne gestion des risques et de l'utilisation prudente des surplus actuariels passés.

Nous sommes particulièrement préoccupés des conséquences tant financières que sur la gestion de la main-d'œuvre, découlant des recommandations concernant la nouvelle base de financement proposée (dite de «capitalisation améliorée») et de l'invitation à restructurer en profondeur les prestations offertes, tant passées que futures.

1. Des règles de financement identiques pour tous les régimes et la base de «capitalisation améliorée» (*recommandations n^{os} 3 et 4*)

Nous sommes d'accord avec le fait que le système actuel recèle certaines failles et que des transformations doivent être apportées au cadre législatif, entre autres, en resserrant le niveau de conservatisme inhérent au processus d'évaluation actuarielle afin d'éviter les transferts intergénérationnels indus des risques et des coûts.

Toutefois, nous comprenons difficilement la nécessité d'assujettir tous les régimes sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec aux mêmes règles de financement, et ce, tant pour les services futurs que pour les services passés. Le traitement particulier appliqué aux régimes dont l'employeur est public – soit essentiellement les municipalités (incluant les sociétés de transport), les universités et le personnel des CPE et des garderies privées subventionnées – a déjà fait l'objet d'un long débat et a mené le législateur, après une sérieuse réflexion, à adopter des règles de financement distinctes depuis 2007.

Qui plus est, non seulement le législateur a-t-il déjà entériné des règles de financement distinctes pour le secteur public, mais l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a aussi adopté des règles de comptabilisation associées aux régimes de retraite différentes pour les régimes privés et publics. Il en est de même aux États-Unis, où l'organisme responsable des règles comptables traite de manière différente les régimes de retraite privés et publics.

La base de capitalisation améliorée, telle que proposée par le Comité D'Amours, serait beaucoup plus conservatrice que la base de comptabilisation, ce qui générerait nécessairement des écarts non négligeables entre les déboursés (soit les cotisations devant être versées aux régimes afin d'en assurer le financement) et la dépense budgétaire (soit la charge indiquée aux états financiers de l'employeur). À court terme, ces écarts mèneraient potentiellement à un manque de liquidité important, puisque les cotisations requises surpasseraient, et de beaucoup, la dépense comptabilisée et l'utilisation de la marge de crédit disponible où un emprunt pourrait alors s'avérer nécessaire. Cette base de capitalisation améliorée complexifie davantage la gestion des régimes de retraite.

La STM est une organisation pérenne et compte maintenir ses régimes de retraite. La base de capitalisation actuelle, lorsqu'utilisée avec des hypothèses suffisamment conservatrices, assure un financement adéquat, stable et ordonné de la promesse de rente. De plus, les autres recommandations soumises par le Comité D'Amours, incluant la possibilité de revoir à la baisse les droits acquis – et nous reviendrons sur cet item – permettraient d'améliorer la situation financière des régimes de retraite, de mieux encadrer la gestion des risques et d'assurer la pérennité de ceux-ci. Il est possible, à notre avis, d'atteindre les objectifs de pérennité, de stabilité des coûts, de respect de l'équité intergénérationnelle et de l'équité entre les employés du secteur public bénéficiant d'un régime à prestations déterminées et les autres travailleurs ne bénéficiant pas d'un tel avantage, sans pour autant passer à une base d'évaluation unique.

En effet, qu'en serait-il des autres employés de la fonction publique et bénéficiant du RREGOP, du RRPE, des membres de la Sûreté du Québec, etc.?

Nous sommes donc d'avis que, s'il y a lieu de revoir la base de financement des régimes du secteur privé (soit la base de solvabilité actuelle), qu'il n'y a pas lieu, pour quelque raison que ce soit, d'assujettir les régimes de retraite du secteur public à cette même base.

Quant à la base dite de «capitalisation améliorée» elle-même, nous sommes d'avis que celle-ci comporte de nombreux inconvénients, surtout lorsqu'elle est applicable sans transition et de manière rétroactive. À titre informatif, cette nouvelle base mènerait à une hausse d'environ 1 milliard de dollars de la valeur des engagements devant être financés par la STM (représentant un coût d'amortissement, sur 15 ans, d'environ 17 % des salaires). Dans le contexte financier actuel, la STM ne peut faire face à une pareille hausse des coûts et ne peut, en toute conscience, refiler celle-ci aux clients.

La nouvelle base proposée repose en grande partie sur les taux obligataires des corporations canadiennes de grandes qualités. Les cotisations requises aux régimes de retraite de la STM fluctueraient davantage que sous l'approche actuelle et seraient tributaires non pas d'un changement aux prestations offertes ou de la valeur des actifs détenus, mais bien de l'évolution de l'offre et de la demande pour ce type d'obligations. Le Rapport D'Amours indique d'ailleurs, à la page 150 : « *Le passif d'un groupe de retraités ayant pour âge moyen 69 ans aurait été évalué à l'équivalent de 4,2 % au 31 décembre 2011 et de 3,7 % au 28 février 2013.* ». Nous parlons donc d'une variation de 0,5 %, sur une période d'un peu plus d'une année. Pour des régimes matures tels que ceux que nous offrons, cette variabilité des taux obligataires générera nécessairement de très grandes variabilités dans les cotisations requises, variabilités qui ont mené, en grande partie, à l'abandon des régimes de retraite à prestations déterminées par le secteur privé.

Bien que nous soyons d'accord avec un certain resserrement de la base actuarielle (par exemple, via des marges de sécurité accrues et obligatoires), le maintien d'une approche d'évaluation traditionnelle basée sur le jugement de l'actuaire (et non uniquement sur le marché obligataire à une date donnée), reflétant la politique de placements, la tolérance au risque des parties, etc., doit être privilégié.

Enfin, advenant qu'une mesure visant un financement accéléré soit retenue, le législateur devrait prévoir clairement que l'employeur ait un droit inconditionnel à récupérer les cotisations additionnelles découlant du financement accéléré lorsque le régime montrera un surplus en excédent de la provision pour écarts défavorables (PÉD).

2. Cinq ans pour restructurer en profondeur les prestations offertes, tant passées que futures (recommandations n^{os} 14, 15 et 16)

Nous comprenons très bien l'invitation lancée aux promoteurs et aux participants, tant actifs que retraités, de revoir en profondeur les prestations futures et passées. Cette révision permettrait de minimiser l'impact financier associé à la nouvelle base de capitalisation améliorée.

Selon le rapport, les parties au régime sont invitées à s'entendre, durant une période de cinq ans après la mise en place de la méthode de capitalisation améliorée, sur un certain nombre de mesures à prendre pour diminuer les coûts des régimes et sécuriser les prestations à l'égard des services passés.

Tout d'abord, nous sommes d'avis que l'approche de capitalisation améliorée ne devrait s'appliquer (si une telle approche est retenue par le législateur pour le secteur public) qu'à l'expiration d'une période de négociation. Il est inconcevable d'imaginer que cette capitalisation améliorée s'appliquerait avant même que la STM et ses partenaires aient le temps d'identifier et de mettre en place des solutions; nous n'en avons simplement pas les moyens vu la hausse de la valeur des engagements de l'ordre de 1 milliard de dollars.

Aussi, le Comité D'Amours propose qu'à partir de la quatrième année de la période de cinq ans, l'employeur ait la possibilité d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation des prestations. Nos régimes n'offrent – à toutes fins utiles – **aucune** indexation automatique des rentes en cours de versement. Conséquemment, nous ferions face à un énorme défi :

- La facture associée à nos régimes de retraite augmenterait de manière astronomique (environ 20 % de la masse salariale pour la STM et environ 5 % pour les participants actifs eux-mêmes);
- D'aucune façon, les retraités ne participeraient à l'effort requis pour minimiser l'impact associé à la nouvelle base dite de «capitalisation améliorée»;
- Les participants actifs actuels seraient appelés à sacrifier une partie significative de leurs droits acquis afin d'en arriver à un coût raisonnable pour la STM. Ce sacrifice, particulièrement vu l'absence d'indexation automatique des rentes en cours des versements, pourrait amener certains participants déjà admissibles à la retraite à quitter l'entreprise. Tout près de 1 000 employés, soit plus de 10 % de la main-d'œuvre, sont admissibles à une rente immédiate et pourraient ainsi précipiter leur départ. Il est clair que nous ne pouvons nous exposer à une telle perte rapide d'expertise sans qu'il n'y ait d'impact sur le service à la clientèle et sur la prestation de service offerte.

De plus, si l'objectif était de maintenir les coûts à leurs niveaux actuels, nous assisterions à un transfert intergénérationnel d'un autre genre : les participants actifs actuels et futurs devraient réduire de manière significative leurs droits acquis en plus de hausser leur cotisation aux régimes. Dans l'éventualité où la prime de risque se réalise et que les rendements soient au rendez-vous, les régimes pourraient alors octroyer à nouveau ces mêmes prestations, mais pas nécessairement aux participants qui ont eux-mêmes sacrifié considérablement leurs droits acquis.

Mémoire de la Société de transport de Montréal

Finalement, nous avons conclu des ententes négociées qui s'échelonnent jusqu'en 2018. Nous désirons respecter ces ententes et préférons nettement, à l'expiration des conventions actuelles plutôt que pendant une période de cinq ans établie par le législateur, en venir à des ententes avec nos partenaires.

En résumé, en ce qui a trait aux mesures visant la nouvelle base de capitalisation améliorée et l'invitation à restructurer les régimes de retraite, nous sommes d'avis :

- Que le législateur a déjà statué sur le bien-fondé de ne pas assujettir les régimes publics aux mêmes règles de financement que les régimes privés;
- Que nous ne pourrions pas assumer une application immédiate et rétroactive de la base de «capitalisation améliorée», puisque nous devrions alors faire face à une augmentation des coûts de nos régimes d'environ 25 % de la masse salariale;
- Qu'en l'absence d'une indexation automatique, les participants retraités ne peuvent participer à l'effort requis et qu'il y aura nécessairement une importante iniquité intergénérationnelle et un risque réel de départs précipités à la retraite, menant à une perte d'expertise néfaste aux opérations de la STM;
- Qu'il est nécessaire de respecter les conventions collectives en vigueur et que la période de cinq ans doit être adaptée avec plus de souplesse, voire même être une mesure permanente permettant de revoir, lorsque nécessaire, les prestations acquises;
- Que plusieurs mesures proposées par le Comité D'Amours quant à la gestion des risques, à la possibilité de revoir les droits acquis, à un meilleur partage des coûts et des risques, etc., combinées à un certain resserrement de la base d'évaluation actuarielle, pourraient mener à l'atteinte des objectifs visés de pérennité, de stabilité financière et de respect de l'équité, sans pour autant adopter la base de capitalisation améliorée suggérée.

Quelques observations relatives à la Rente de longévité

Nous comprenons très bien les objectifs sous-jacents à l'établissement d'un nouveau pilier au système de retraite québécois, avec la création en faveur de tous les travailleurs québécois d'une rente de longévité totalement capitalisée. En tant que promoteur de régimes de retraite à prestations déterminées, nous croyons fermement à la nécessité de mutualiser le risque de longévité et de faciliter la planification de l'épargne personnelle en vue de la retraite.

Nous reconnaissons toutefois que l'établissement de ce nouveau pilier au système de retraite suscitera une hausse des coûts de la main-d'œuvre pour la STM :

- Bien que la coordination obligatoire des régimes offerts par la STM avec cette nouvelle rente induit un déplacement des coûts des régimes de retraite actuels vers la rente de longévité, ce déplacement ne sera pas neutre (coût de la rente de longévité supérieur à la réduction du coût des régimes actuels de la STM);
- Cette coordination engendrera des complexités administratives additionnelles, générant d'autres coûts administratifs (ajustements aux systèmes d'administration, communication aux participants, brochures, etc.).

Le législateur pourrait privilégier d'exempter les promoteurs qui offrent des régimes à prestations déterminées à leurs employés permettant déjà à ceux-ci de mutualiser le risque de longévité et faciliter la planification de l'épargne en vue de la retraite.