

Mémoire de la
Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec (FTQ)



Projet de loi n° 30
*« Loi modifiant la Loi sur les régimes
complémentaires de retraite »*

présenté à la
Commission des affaires sociales
*« Vers un meilleur financement des régimes de
retraite à prestations déterminées »*

Septembre 2006

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : (514) 383-8000
Télécopie : (514) 383-8001
Site : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 2-89639-007-3
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-193-9

Table des matières

Introduction	3
Partie 1 – Commentaires généraux sur la proposition	4
Partie 2 – Nos commentaires et propositions sur la gouvernance	5
Partie 3 – Nos commentaires et propositions sur le financement	6
PROVISIONNEMENT	6
AMÉLIORATION DES RÉGIMES ET SOLVABILITÉ	6
Partie 4 - Rente garantie et rente des retraités	7
CONCLUSION	9

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) tient à remercier la Commission des affaires sociales de lui donner l'occasion de participer à cette nouvelle consultation publique sur le financement des régimes complémentaires de retraite. La FTQ représente plus d'un demi-million de travailleurs et de travailleuses des secteurs privé et public de l'économie. Aussi, elle participe à la formation de quelque 400 à 500 fiduciaires ou responsables des régimes de retraite dans ses rangs, en plus d'offrir un imposant programme de préparation à la retraite à l'intention des membres et de leurs conjoints ou conjointes, partout au Québec. Nos membres considèrent, à juste titre, que les régimes de retraite publics et leur régime de retraite d'entreprise constituent pour eux un des bénéfices les plus importants obtenus durant leur vie active au travail pour assurer leur sécurité financière et souvent celle de leur famille.

Pour les besoins de la présente consultation, nous ne dresserons pas de nouveau un tableau de la situation des régimes de retraite à prestations déterminées au Québec. Nous avons abondamment traité du sujet dans notre mémoire à la Régie des rentes du Québec, dans le cadre des consultations de l'an dernier. Nous soulignerons toutefois que la conjoncture défavorable notée en 2005 se redresse lentement, mais sûrement, mais qu'il faut tout de même que le législateur, tout en sécurisant les régimes à prestations déterminées, prenne soin de ne pas alourdir indûment le fardeau financier de régimes qui sont encore fragilisés. Parfois, dans ce domaine comme dans d'autres, le mieux est l'ennemi du bien.

La réforme proposée se veut une réponse à cette situation difficile. Toutefois, nous nous questionnons sur certaines pistes envisagées qui, selon nous, auront un effet contraire en augmentant la pression financière à court terme sur les régimes complémentaires de retraite, exacerbant ainsi le problème. Nous croyons que ces mesures entraîneront une hausse des coûts qui pourrait amener certains employeurs à terminer leur régime de retraite ou à les convertir en régimes à cotisations déterminées. On n'a qu'à regarder la situation des régimes de retraite aux États-unis pour s'en convaincre.

Nous essaierons donc d'identifier les éléments dans le projet de réforme qui, à notre sens, aideront à améliorer la gestion des régimes de retraite sans pour autant en alourdir trop les coûts.

PARTIE 1 – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LA PROPOSITION

Le projet de loi 30 se divise en deux volets : celui qui a trait à la gouvernance des régimes de retraite et celui qui traite plus spécifiquement de leur financement.

Sur l'aspect gouvernance, nous sommes satisfaits des propositions soumises dans le projet de loi. Il est clair qu'une grande partie des problèmes auxquels font face nos régimes découlent, comme nous l'avions mentionné l'an dernier, de pratiques de gouvernance parfois laxistes. Les politiques de placement ont été souvent faites sans trop porter attention à l'expérience des régimes, le choix des hypothèses actuarielles fréquemment arbitraires. Une gestion plus intelligente du risque, s'il elle n'avait pu faire éviter les récents problèmes de déficits, auraient pu endiguer tout de même le problème, dans bien des cas.

À notre sens les mesures comprises dans le projet de loi concernant

- la présomption de prudence du comité de retraite;
- la responsabilité des représentants et représentantes du comité de retraite et de leurs fournisseurs de service (particulièrement les actuaires, comptables, gestionnaires et gardiens de valeurs);
- le choix du fournisseur de services;
- l'assurance responsabilité;
- les devoirs des fournisseurs de services;
- la gouvernance des comités de retraite

ont le potentiel d'améliorer la gestion et la performance des régimes de retraite et nous les supportons. De plus, cette approche répond bien aux lignes directrices proposées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹.

Nous proposons tout de même quelques amendements pour améliorer la mise en œuvre de la réforme proposée.

¹ Voir à ce sujet : OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), Direction des affaires financières et des entreprises, Lignes directrices révisées pour La gouvernance des fonds de pension, Juillet 2002, 20 pages.

PARTIE 2 – NOS COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS SUR LA GOUVERNANCE

Premièrement, nous jugeons que l'obligation de mettre toutes les dépenses d'administration à la charge de la caisse de retraite va à l'encontre de pratiques établies là où les employeurs assument directement l'administration des régimes par l'entremise de son service du personnel. Il nous semble que d'obliger les employeurs à comptabiliser les coûts pour ensuite les facturer à la caisse risque de compliquer l'administration des régimes, et ce au détriment des régimes et de leurs participants et participantes.

Deuxièmement, concernant l'assurance responsabilité et le paiement de franchise, nous jugeons que la loi devrait clairement indiquer que la franchise est à la charge de la caisse plutôt que de garder un flou sur la question. Souvent, nous observons que les représentants patronaux qui siègent à nos comités de retraite bénéficient d'une assurance responsabilité de l'entreprise alors que nos représentants, actifs ou retraités, ne bénéficient pas toujours d'une telle protection.

Troisièmement, la formation pour les membres des comités de retraite, que nous jugeons essentielle, il serait nécessaire de spécifier que les frais de formation comprennent aussi le coût des libérations en temps pour les travailleurs et travailleuses d'une entreprise concernée ainsi que le temps requis de préparation et de participation pour assurer un meilleur suivi au comité. Il serait illusoire de s'attendre à ce que les travailleuses et travailleurs s'impliquent de façon sérieuse s'ils ont à assumer eux-mêmes les pertes de salaires découlant de leur participation aux activités de formation ou du comité.

Partie 3 – Nos commentaires et propositions sur le financement

PROVISIONNEMENT

Pour ce qui est de l'aspect financement des régimes, la proposition de provisions pour écarts défavorables nous apparaît positive dans la mesure où elle aidera les régimes à mieux gérer les risques de leur politique de placement et qu'elle contient assez de flexibilité pour ne pas ajouter un trop gros fardeau financier sur le dos des entreprises à court terme. À ce titre, nous appuyons la proposition relative à l'utilisation de lettre de crédit.

Cependant, nous recommandons que tout en la permettant, **la loi ne devrait pas obliger les régimes à constituer une telle provision**. Dans la mesure où les comités de retraite devront dorénavant manifester plus de rigueur, et établir des politiques de placement et de provisionnement plus cohérentes, il nous semble que le législateur devrait éviter de faire ici du « micro management » en la matière et plutôt prévoir un cadre de référence ou des lignes directrices pour la mise en place d'une politique de provisionnement.

Comme nous le mentionnions l'an dernier, la Régie des rentes pourrait aussi encourager l'utilisation d'une telle réserve pour écart défavorable en obligeant l'adoption d'une politique de provisionnement du régime de façon à favoriser le financement ordonné. Le manque de gestion du passif actuariel a permis les abus passés au niveau des politiques de placements et au niveau de la prise de congés de contribution. L'obligation nouvelle de produire une politique de provisionnement des bénéficiés permettrait, nous en sommes convaincus, de stabiliser les cotisations au régime et améliorerait la protection des bénéficiés accumulés. C'est pourquoi, **la FTQ demande que l'on modifie la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* de façon à rendre obligatoire l'adoption par les comités de retraite d'une politique de provisionnement de la caisse de retraite.**

AMÉLIORATION DES RÉGIMES ET SOLVABILITÉ

Nous sommes inconfortables avec l'idée que les régimes de retraite sous le seuil de 90% de solvabilité doivent financer sur-le-champ toute amélioration des bénéficiés. Pour un régime à prestations forfaitaires typique du secteur privé, cela rendra le seul maintien de la valeur réelle des bénéficiés plus difficile à maintenir. **C'est pourquoi nous suggérons que la définition d'une amélioration soit amendée pour qu'elle soit comprise comme toute amélioration en sus du maintien de la valeur réelle d'un bénéficié.**

De même, la mesure visant à établir le coût d'une modification sur la base de solvabilité a beau avoir été prise avec l'intention de protéger les bénéficiés des participants et des participantes, elle risque plutôt de réduire l'accès à des bénéficiés améliorés pour

ceux-ci. Plusieurs régimes à prestations forfaitaires ou à salaires de carrière ont, au cours des années, développé leur régime en négociant un réajustement des bénéficiaires passés, à chaque négociation, afin de maintenir la valeur du régime au fil du temps comme le font automatiquement les régimes à salaire final. La nouvelle méthode de calcul du coût des modifications aura comme conséquence d'augmenter à court terme le coût d'une amélioration et ainsi de réduire la capacité d'augmenter les bénéficiaires. La hausse régulière des bénéficiaires passés au coût de la vie constitue la seule manière d'assurer un taux raisonnable de remplacement du salaire. **Étant donné que cette mesure aura pour effet d'augmenter le coût d'une amélioration au régime de retraite et la capacité de négocier des améliorations pour nos membres, la FTQ se prononce contre l'adoption de cette mesure.**

Partie 4 - Rente garantie et rente des retraités

Nous pensons que la proposition de permettre aux participantes et participants d'un régime de se prévaloir d'une rente garantie aux frais du régime, bien que louable sur le plan des intentions, ouvre une boîte de pandore et alourdira le coût des régimes. Cela est dû au fait que les hypothèses actuarielles utilisées par les compagnies d'assurances sont plus restrictives, ce qui fait que la rente coûte considérablement plus cher qu'elle ne coûterait au régime lui-même (on ne parlera pas ici des frais d'administration supplémentaires qui s'ajouteront). Dans les faits, avec l'ajout de cette mesure, les comités de retraite devront de facto adopter les hypothèses actuarielles plus restrictives utilisées par les compagnies d'assurances puisqu'ils devront escompter le fait que toutes les personnes retraitées se prévaudront de leur droit de retrait du régime. On parle ici de coûts supplémentaires d'au moins 10 %, sinon plus.

Nous pensons que cette proposition doit être retirée dans sa forme actuelle.

De plus, la loi et la jurisprudence prévoient déjà la protection des acquis des participants inactifs ou retraités.²

Nous réitérons également notre ferme opposition à l'intrusion des personnes retraitées dans les négociations concernant les surplus des caisses par l'entremise d'une procédure d'arbitrage. À notre sens, les négociations sur une utilisation possible du surplus se produisent toujours dans un contexte très précis où patrons et travailleurs doivent tenir compte de la situation économique de l'entreprise, du besoin de gérer les mouvements de personnel, etc. Si les retraités peuvent arguer, avec une certaine justesse, qu'ils ont contribué indirectement à la génération de surplus, il n'en demeure pas moins qu'ils n'ont plus de responsabilité directe quant il s'agit du renflouement de la caisse en cas de déficit.

² Voir à ce sujet la décision de la Cour Suprême du Canada : Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada, [1993] 2 R.C.S. 230

La procédure d'arbitrage proposée, au mieux, alourdira considérablement le processus de négociation et, au pire, chamboulera toute l'économie des relations de travail. Dans bien des cas, des règlements à la table de négociation ne pourront être conclus avant de savoir s'ils seront ou non contestés par une tierce partie. Faut-il le répéter, depuis une quinzaine d'années, une majorité de règlements ont requis l'utilisation de la caisse de retraite pour faciliter la mise à la retraite de travailleurs et travailleuses et le maintien en emploi de plus jeunes travailleurs.

La FTQ considère que seules les organisations syndicales ont, dans le cadre des rapports collectifs de travail, le rapport de force nécessaire pour bien représenter les personnes retraitées et les bénéficiaires. Les syndicats ont déjà une obligation légale de représenter leurs membres, les retraités inclus, en vertu du devoir de représentation tel que défini par le *Code du travail*. La défense des retraités par les syndicats n'est cependant pas motivée que par leur obligation légale mais surtout par l'expression de leur solidarité et de leur reconnaissance envers ces derniers : les personnes retraitées ont été des membres actifs du mouvement syndical pendant leur carrière et certains le sont encore dans certains cas. Elles ont contribué par leurs luttes à mettre sur pied des syndicats et à négocier les conditions de travail, y inclus des régimes de retraite dont bénéficient aujourd'hui les travailleurs et travailleuses. Cette solidarité s'est exprimée au cours des négociations successives par l'amélioration des prestations des retraités et par la prise en charge des déficits, lorsque nécessaire. Le projet de loi tente de répondre à des cas extrêmes en risquant de porter atteinte à l'ensemble des bénéficiaires et des retraités.

Rappelons à cet égard les termes de la Cour d'Appel du Québec dans le recours de l'Association des retraités d'Hydro-Québec :

« Lorsque le salarié œuvre en milieu syndiqué, puisque les droits individuels sont écartés en présence d'une convention collective³, le contenu du contrat qui naît de la mise sur pied d'un régime de retraite (art. 6 L.R.C.R.) est, comme les autres aspects du contrat de travail, négocié dans un cadre collectif impliquant uniquement l'employeur et le syndicat »⁴

Nous estimons qu'il existe des façons moins laborieuses d'être équitable à l'égard des retraités. Ainsi, nous pensons que la loi devrait définir un cadre général par lequel toute utilisation d'un surplus afin d'améliorer les bénéfices des participants actifs devrait conduire, dans la mesure du possible, à une amélioration en parallèle de la rente des participants inactifs. Cette amélioration pourrait alors prendre la forme d'une amélioration ponctuelle ou encore, lorsque possible, conduire à une indexation partielle. Nous ne pensons pas qu'il soit sage de légiférer le détail d'une telle utilisation ou

⁴ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, [2005] R.J.Q. 927, paragraphe 43, voir aussi : déjà cité - *Dayco (Canada) Ltd. c. T.C.A.-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, ci-après l'arrêt *Dayco*; *Monsanto*, par. 20.

d'ajouter, comme que le propose le projet de loi, un nouveau mécanisme pour arbitrer les différends.

Dans la mesure où la réforme s'obstinerait à introduire un troisième partenaire (les personnes retraitées) à la table de négociation, il faudrait **évaluer l'impact pour les diverses parties de modifier la Loi sur les régimes complémentaires pour permettre la tenue d'une comptabilité séparée pour les bénéficiaires et les caisses de retraite des participants actifs et des participants inactifs**. Chacune des parties pourrait alors conclure sa propre entente. *A priori*, nous considérons qu'une telle alternative serait au désavantage des retraités qui peuvent actuellement compter sur la solidarité financière des participantes et des participants actifs lors des négociations collectives.

CONCLUSION

En conclusion, bien que nous approuvions fortement les propositions relatives à la gouvernance des comités de retraite, nous pensons que celles qui touchent au financement, même si elles sont inspirées des meilleures intentions, nuiront dans les faits à la pérennité des régimes à prestations déterminées.

Dans ce contexte, notre appui au projet de loi est par conséquent dépendant des amendements suggérés dans ce mémoire.

Nos membres ont toujours apprécié la protection que leur offraient les régimes à prestations déterminées. Faute d'un meilleur régime public, ces régimes constituent l'outil de planification pour la retraite. Leur remplacement par des régimes d'accumulation serait désastreux, non seulement pour les travailleurs et travailleuses âgés mais également pour les plus jeunes qui se font offrir de plus en plus de tels régimes sous le couvert d'informations biaisées (des régimes orphelins) . Dans ce contexte, nous ne pouvons prendre le risque qu'une hausse des coûts des régimes de retraite ne vienne fragiliser davantage les régimes à prestations déterminées.

Cependant, nous croyons sincèrement que les propositions que nous avons soulevées peuvent atteindre les objectifs visés par le projet de Loi :

- améliorer le provisionnement des caisses de retraite pour sécuriser les prestations
- améliorer les règles de fonctionnement et de gouvernance des comités de retraite et,
- préciser l'étendue de la responsabilité des membres des comités de retraite ainsi que de leurs délégués, représentants et fournisseurs de services.

Nous avons cherché par ces recommandations à établir les conditions qui favoriseraient l'atteinte de ces objectifs et surtout le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées.

En outre, nous avons recommandé dans le passé une proposition originale qui permettrait à plusieurs de nos membres d'avoir accès à des régimes de retraite à prestations déterminées malgré les réticences des employeurs à établir de nouveaux régimes. À ce jour, nous attendons toujours l'adoption d'une réglementation qui permettrait de mettre sur pied des régimes à financement salarial pour les petits groupes qui ne bénéficient pas de régime adéquat.

Nous remercions la Commission des affaires sociales pour le temps qu'elle a consacré à recevoir nos commentaires.

PL/DG

Septembre 2006