

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



*Principes de réglementation proposés
pour une loi type sur les pensions*

présenté dans le cadre de la consultation
de la Régie des rentes du Québec

sur le

*Rapport du Comité sur la loi type de l'Association
canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite
(ACOR)*

Juillet 2004

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 Web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 3^e trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-160-2

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 Le bien-fondé d'une loi type sur les pensions au Canada <i>contre</i> un nouvel Accord multilatéral de réciprocité.....	5
Chapitre 2 La loi type : une amélioration ou un recul?	7
Conclusion.....	9

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) tient à remercier la Régie des rentes du Québec de lui donner l'opportunité de participer à cette consultation publique sur les principes proposés par l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) pour une loi type sur les pensions. La FTQ représente près d'un demi-million de travailleurs et de travailleuses des secteurs privé et public de l'économie. Nos syndicats négocient des régimes complémentaires de retraite depuis plusieurs années. De plus, ils représentent des membres régis par plusieurs juridictions canadiennes. Ils ont donc un intérêt particulier à participer à la discussion sur l'harmonisation de la législation canadienne des régimes complémentaires de retraite.

Nous aurions apprécié connaître l'opinion de la Régie des rentes du Québec sur la loi type proposée, d'autant plus qu'elle fait partie des organismes membres de l'ACOR. Quant à nous, nous percevons la loi type comme étant un recul pour les participantes et participants québécois aux régimes de retraite. La proposition de l'ACOR, sous le couvert d'une harmonisation, engage l'environnement législatif dans un processus centralisateur. De plus, certains des principes avancés dans la loi type ou ses règlements constituent des reculs par rapport à la situation actuelle au Québec.

Une certaine harmonisation des différentes législations serait souhaitable, car elle simplifierait l'administration des régimes de retraite regroupant des participants et des participantes de différentes juridictions. D'ailleurs, quelques propositions faites par l'ACOR vont dans ce sens. Toutefois, le texte de consultation porte quelquefois à confusion sur la portée de la loi type. En effet, certaines sections renforcent l'impression qu'on est en présence d'une loi de type coercitif, demandant l'engagement des autorités de surveillance à s'y conformer, alors que d'autres sections font plutôt référence à un modèle visant l'harmonisation qui n'inclut pas l'idée d'un engagement ferme de la part des autorités réglementaires envers un standard obligatoire. Cependant, l'impression générale qui se dégage de la présentation de la loi type par l'ACOR semble indiquer la mise en place d'un carcan législatif rigide qui ne laissera pas de place à l'innovation.

Pour la FTQ, l'harmonisation des différentes législations ne doit pas se matérialiser par une uniformisation à tout prix qui limiterait la capacité des divers organismes de réglementation d'adapter leur législation à de nouvelles réalités.

Chapitre 1

Le bien-fondé d'une loi type sur les pensions au Canada contre un nouvel Accord multilatéral de réciprocité

L'affaire Leco : un appel à l'harmonisation?

Parmi les premiers arguments soulevés par l'ACOR en faveur de l'harmonisation, on retrouve le jugement de la cour dans le dossier du régime de retraite de la compagnie Leco. L'ACOR fait référence à l'affaire Leco en ces termes :

« La Cour divisionnaire de l'Ontario a statué que l'Accord de réciprocité ne prévoit pas expressément que les questions administratives et de procédure doivent être réglées en vertu des lois de la province auprès de laquelle le régime est agréé, ni que les droits des participants doivent être déterminés conformément à la loi de la province d'emploi de chaque participant, comme le voulait la pratique établie. Cette décision ajoutera à la complexité administrative et réglementaire (...) et souligne le besoin d'harmoniser la législation sur les pensions. »

Nous ne partageons pas cette conclusion dans l'affaire Leco. Nous considérons que la décision n'exprime pas un appel à l'harmonisation mais plutôt la nécessité de réviser et d'adapter l'Accord multilatéral de réciprocité. L'ACOR ne nie pas la nécessité d'une révision et une mise à jour de l'Accord de réciprocité. D'ailleurs, un comité travaille déjà à l'ébauche d'une nouvelle version de l'Accord qui *« fournira le contexte clair requis et permettra de régler efficacement les régimes qui regroupent les participants de plus d'une administration »*. Mais, du même souffle, l'ACOR affirme *« qu'il s'agit uniquement d'une solution à court terme (...) le temps de mettre en œuvre une loi type »*. Comme si la mise en place d'une loi type rendait caduque ou remplaçait le besoin d'un Accord multilatéral. Comme si la loi type constituait la solution à plus long terme. La vision ici proposée par l'ACOR est donc celle d'une loi type unique qui remplacerait ou « unifierait » toutes les législations provinciales et fédérales, rendant inutile l'Accord multilatéral. L'harmonisation passerait donc par une standardisation des différentes législations.

À l'inverse, un autre passage du document de consultation de l'ACOR indique *« qu'évidemment, une loi type ne propose que des aspirations. Elle ne peut garantir une harmonie totale et permanente. »* Cet extrait ainsi que d'autres dans le texte vont à l'encontre d'une uniformisation des lois canadiennes et présentent une deuxième vision de la loi type. Dans cette deuxième version, la loi type proposée par l'ACOR doit être vue comme un document de travail qui proposerait des pistes d'harmonisation. Les autorités législatives seraient fortement encouragées à intégrer les pistes développées dans leur propre législation, mais chacune demeurerait autonome et maîtresse de sa loi. Selon ce scénario, la mise en place d'un nouvel Accord multilatéral ne peut être perçue comme

une mesure temporaire mais plutôt comme un outil permanent facilitant l'administration des régimes ayant des participants sous plus d'une juridiction.

La question de la retraite est de compétence provinciale et, à moins que Québec et les autres provinces n'aient l'intention de l'abandonner au fédéral ou encore à un organisme parapublic pancanadien, l'idée d'une loi type s'appliquant à tous et toutes n'est pas viable.

Un tel scénario serait mis en place au détriment des travailleuses et des travailleurs québécois qui peuvent déjà compter sur une loi supérieure, sous plusieurs aspects, à la loi type proposée. Nous reviendrons sur ces aspects au chapitre suivant. Un tel scénario serait pareillement catastrophique pour les travailleurs et les travailleuses de toutes les provinces canadiennes, y compris le Québec, puisque le processus d'amélioration de la loi serait sclérosé par une négociation entre les diverses juridictions. La modification de la loi type serait conditionnelle à l'obtention d'un consensus entre les différents législateurs. Au Québec, Constitution oblige, nous savons qu'une telle condition peut nous condamner à l'immobilisme.

Le système actuel a permis aux différentes lois canadiennes sur les régimes complémentaires de retraite d'évoluer de façon différente et en parallèle, tout en maintenant une certaine cohésion entre les différentes législations. Ainsi, le système canadien a permis aux législateurs d'introduire certaines innovations dans leur loi qui font aujourd'hui consensus, comme l'administration du régime de retraite par un comité de retraite plutôt que par l'employeur ou encore la nécessité d'inclure le concept de la retraite progressive dans la législation.

La FTQ croit donc que le système actuel d'une législation par autorité réglementaire constitue un atout et non un frein au développement harmonieux des régimes de retraite.

La FTQ demande au gouvernement du Québec de ne pas abandonner sa juridiction en matière de retraite, ni l'application de celle-ci à un organisme fédéral ou pancanadien.

La négociation d'un nouvel Accord multilatéral sur la retraite constitue l'avenue la plus prometteuse selon nous pour simplifier la gestion des caisses de retraite.

Chapitre 2

La loi type : une amélioration ou un recul?

La comparaison des principes proposés par la loi type avec les articles de la loi actuelle au Québec démontre de façon non équivoque l'importance de maintenir l'autonomie des autorités réglementaires. Plusieurs des principes proposés constituent des reculs par rapport à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec. Par exemple, la loi type propose d'inclure comme principe que « l'employeur » a droit au congé de cotisations. En ce qui concerne la question des excédents des caisses de retraite, elle change de façon importante les règles du jeu en permettant, par exemple, le retrait des surplus « par l'employeur », et ce, même en cours d'existence. On mentionne aussi que ce retrait n'est permis qu'après une approbation d'au moins les deux tiers (au Québec 70 %) des participants actifs, des participants inactifs ou de leur agent négociateur. Si pour les participants actifs, l'agent négociateur semble faire référence à l'agent qui a négocié la convention collective, qu'en est-il pour les retraités? À quel agent négociateur fait-on allusion? Serait-ce celui qui négocie les modifications aux régimes de retraite (les syndicats) ou encore une association de retraite qui voudrait négocier le régime de retraite? Il s'agit là d'une question importante méritant d'être clarifiée.

La FTQ croit que le régime de retraite fait partie intégrante de la négociation collective. À ce titre, seule l'organisation syndicale reconnue au sens du Code du travail peut être reconnue comme agent négociateur du régime de retraite. L'intégration d'une troisième partie à la table de négociation de la convention collective ne constitue pas une avenue viable. Les organisations syndicales sont les seules capables de bien représenter les participants actifs et inactifs à une caisse de retraite.

Voici un autre exemple de recul : l'ACOR veut intégrer comme principe de la loi type, une version modifiée du comité de retraite. Toutefois, le principe proposé n'est pas équivalent au comité de retraite tel qu'il existe dans la loi québécoise. Au Québec, les représentants des participants actifs et inactifs sont choisis de façon ultime par l'assemblée annuelle. Non seulement la loi type proposée ne précise pas le mode de nomination des représentants des participants, mais elle est également silencieuse sur le concept même d'une assemblée annuelle qui ne semble pas avoir été retenu. L'obligation que l'on retrouve dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec d'inclure au sein du comité de retraite un membre indépendant n'a pas non plus été retenue par l'ACOR. Nous ne voulons pas donner l'impression que le système québécois est parfait. Le comité de retraite tel que proposé par l'ACOR a démontré des lacunes suffisamment importantes pour qu'il soit modifié au Québec afin d'inclure un deuxième représentant (sans droit de vote) pour les participants actifs et les participants inactifs, autre principe que l'on ne retrouve pas dans la loi type. Et nous continuons de croire, à la FTQ, qu'un comité paritaire serait assurément plus efficace en matière de protection des droits des participants et des participantes et de transparence. Dans un tel contexte, un recul ne doit pas être envisagé.

Dans le cadre de la réglementation des principes de la loi type, d'autres principes évoqués constituent des reculs. On mentionne à la page 14 du document de consultation que « *toute personne faisant fonction d'administrateur doit avoir les compétences, les capacités et le sérieux requis pour s'acquitter de ses attributions.* » Cette affirmation nous inquiète puisqu'elle introduit de nouvelles exigences qui seront matière à interprétation de la part des employeurs et des tribunaux. Un participant provenant du milieu de travail pour lequel le régime a été mis sur pied aura-t-il les compétences et les capacités nécessaires pour siéger à un comité de retraite ou devra-t-il se faire représenter par un « expert »?

À la FTQ, nous croyons qu'un participant ou une participante au régime de retraite possède les capacités et les compétences suffisantes pour représenter ses confrères et consœurs de travail à un comité de retraite. Il faut s'assurer que la nouvelle réglementation ne viendra pas miner la volonté des participants et des participantes de choisir leurs représentants parmi leurs pairs.

Un autre principe présent dans la réglementation proposée nécessite d'être clarifié. Le document de consultation mentionne que l'administrateur investit les fonds de la caisse du régime de retraite en conciliant le **rendement optimal** et la réduction au minimum du risque. Nous espérons qu'on ne confondra pas « rendement optimal » et « rendement maximal à court terme ». Il serait malheureux d'interpréter ce principe en opposant le rendement optimal et l'inclusion de critères autres que financiers dans la politique de placement, d'autant plus que l'inclusion de tels critères nous éloigne de l'obsession du rendement à court terme et réduit les risques de voir, dans le futur, des compagnies qui bénéficient de nos placements être les cibles d'un scandale ou d'un boycott. L'inclusion de critères sociaux sécurise la valeur de nos investissements à plus long terme.

Nous espérons que les législateurs respecteront la préférence souvent exprimée par les travailleurs et les travailleuses de voir leur caisse de retraite investie de façon à protéger leur rente de retraite, bien sûr, mais aussi conformément à leurs valeurs sociales. ***À ce titre, l'ACOR aurait pu innover en introduisant une clause de divulgation obligatoire par les caisses de retraite des critères autres que financiers utilisés dans leur politique de placement.***

Pour toutes ces raisons, la FTQ croit qu'un ajustement majeur de la Loi québécoise sur les régimes complémentaires de retraite dans le but de se conformer aux principes exprimés par la loi type, telle que proposée par l'ACOR, constituerait un recul inacceptable pour nos membres.

Conclusion

L'harmonisation des législations canadiennes sur les régimes complémentaires de retraite n'est pas en soi un problème. Dans la mesure où la simplification de la législation ne rime pas avec une diminution de la protection, elle nous apparaît comme souhaitable. L'harmonisation des règles d'acquisition dans toutes les législations constitue un exemple de changement qui faciliterait la gestion des régimes ayant des participants et des participantes sous plusieurs juridictions. Les règles proposées par l'ACOR sur la province d'enregistrement, la règle du 50 % du bénéfice au maximum financé à partir des cotisations du participant, font probablement consensus et permettraient une certaine harmonisation.

Nous ne croyons pas cependant que le manque d'harmonisation constitue le principal frein à la mise sur pied et au maintien des régimes de retraite. La baisse des marchés boursiers et la mauvaise gestion du risque rattaché aux caisses de retraite sont des facteurs beaucoup plus importants. Après plusieurs années d'une gestion à court-terme pour ne pas dire à courte vue, les employeurs qui administraient les régimes de retraite se sont brûlé les doigts. Les pressions sont maintenant fortes pour alléger la réglementation sur les complémentaires de retraite à prestations déterminées.

L'harmonisation peut et doit être recherchée par l'ACOR. Cependant, la mise sur pied d'une loi type nous semble exagérée, trop coercitive, et risque d'enfermer les différentes législations dans un carcan dont il sera difficile de se libérer. Quel aurait été l'impact d'une loi type dans l'évolution récente de la législation sur les caisses de retraite? Selon nous, des améliorations importantes sur les règles d'acquisition des droits, d'administration des régimes de retraite et de divulgation de l'information n'auraient pas été possibles si les différentes législations avaient été soumises aux pressions d'une loi type.

À notre avis, la négociation d'un nouvel Accord multilatéral renégocié constituerait une meilleure piste d'action pour faciliter l'administration des régimes complémentaires de retraite ainsi que pour en assurer le maintien et le développement.

Nous vous remercions d'avoir permis à la FTQ de vous adresser ces quelques commentaires.

RB/fv
sepb-574
2004 07 08