

MÉMOIRE DE MEBCO SUR DES QUESTIONS RELATIVES AUX RÉGIMES INTERENTREPRISES AU QUÉBEC

Tom Levy 6 août 2009

L'honorable Sam Hamad
Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Gouvernement du Québec
425, rue Saint-Amable
4^e étage
Québec (Québec) G1R 4Z1

Monsieur le Ministre,

MEBCO a récemment été informé que le Québec considère se pencher sur des questions concernant la réglementation des régimes de retraite interentreprises à prestations déterminées, conformément à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (LRCR). La réglementation du Québec pour ces régimes, y compris ceux qui comptent des membres dans plusieurs provinces ou territoires, comporte d'importantes différences avec la réglementation en vigueur ailleurs au Canada. Bien qu'un des objectifs probables de la réglementation québécoise soit d'offrir une protection supérieure aux participants à de tels régimes, dans les faits, il en résulte que certains régimes excluent effectivement la participation d'employeurs au Québec, ce qui, de toute évidence, entraîne des conséquences négatives pour les travailleurs du Québec. De plus, lorsque ces régimes comptent des travailleurs québécois, la LRCR perturbe énormément le fonctionnement de ces régimes et elle risque de réduire sensiblement l'accumulation des prestations de retraite pour les participants du Québec, comparativement à celle des travailleurs ailleurs au Canada. Par conséquent, MEBCO recommande fortement d'apporter des changements considérables à la LRCR pour qu'elle soit conforme avec le milieu de la réglementation dans le reste du Canada.

Le but de notre mémoire est de mettre en lumière certaines des incompatibilités les plus problématiques afin de vous aider à bien comprendre l'ampleur des effets adverses des règles actuelles, y compris les conséquences nuisibles pour les travailleurs et les employeurs du Québec. MEBCO serait heureux de travailler étroitement avec le Ministère pour élaborer des changements détaillés en vue d'en faire un véhicule important et fructueux permettant de rendre le revenu de retraite attrayant pour les employeurs et les travailleurs du Québec.

MEBCO

MEBCO a été mis sur pied en 1992 pour représenter les intérêts de tous les types de régimes interentreprises au Canada, y compris les régimes de retraite interentreprises (RRI) et les régimes de prestations de santé et de bien-être interentreprises (RPSBI). MEBCO représente toutes les personnes et toutes les disciplines qui relèvent de ces régimes, y compris les représentants des syndicats et des employeurs, les tiers administrateurs professionnels, les administrateurs de régimes sans but lucratif ou « internes », les avocats, les actuaires, les conseillers, les gestionnaires de placement et les comptables agréés. MEBCO est régi par un conseil d'administration composé de représentants de chacun de ces groupes, et il représente des RRI qui comptent en moyenne 400 employeurs participants.

Les membres de MEBCO sont chargés de gérer des régimes d'avantages sociaux dont le total cumulatif de travailleurs et de familles qui en font partie s'élève à plus d'un million de personnes au Canada.

RÉGIMES DE RETRAITE INTERENTREPRISES (RRI)

Au cours des dernières décennies, les syndicats et les employeurs ont uni leurs forces en réaction à la difficulté de verser des prestations de retraite aux travailleurs et à leurs familles dans les industries composées de petites entreprises et d'une main-d'œuvre mobile. Les membres des RRI travaillent dans des industries aussi diverses que la construction, l'alimentation, les services, le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration, les arts graphiques, la confection de vêtements, la sécurité, les textiles, le transport et les arts et spectacles. La portée d'un RRI peut être nationale, régionale, provinciale ou locale. De deux à mille employeurs et plus peuvent cotiser à l'un de ces régimes aux termes de conventions collectives.

Les RRI offrent une protection continue aux travailleurs quand ils changent d'emploi d'un employeur cotisant à un autre. Cette transférabilité procure une protection de retraite ininterrompue, et elle s'avère essentielle pour les travailleurs des industries saisonnières ou mobiles, comme la construction et les arts et spectacles.

Généralement, un RRI est structuré comme une caisse fiduciaire de retraite aux fins de l'alinéa 149(1)(0) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les fiduciaires, nommés conformément à une convention de fiducie, sont habituellement chargés d'administrer le régime et la caisse de retraite. Une caisse de retraite peut être autogérée ou avoir recours aux services d'un tiers administrateur.

Les régimes de retraite interentreprises à prestations déterminées qui se fondent sur les négociations syndicales-patronales dans le secteur privé sont une pierre angulaire des prestations de retraite versées au Canada¹. Contrairement aux régimes à employeur unique (REU), ces régimes ne sont pas liquidés, convertis en régimes de retraite à cotisations déterminées (ou remplacés par ceux-ci), ni sujets à liquidation en raison de l'insolvabilité d'un seul employeur. Ils ne font pas l'objet de litiges relativement aux congés de cotisations ou à la propriété des surplus.

¹ D'après un rapport intitulé *Questions d'actualité concernant les régimes de retraite interentreprises en Ontario* qu'a préparé Elizabeth Shilton à la demande de la Commission d'experts en régimes de retraite, il existe plus de 400 RRI au Canada qui regroupent plus de 1,5 million de participants.

De plus, la « prestation déterminée » est en réalité une prestation cible² parce que, généralement, les taux de cotisation sont établis dans les conventions collectives.

Les RRI sont gérés par un conseil de fiduciaires composé d'au moins 50 % de représentants des membres³. Tous les aspects de l'administration du régime, des choix d'investissement de la caisse de retraite, etc., sont la responsabilité des fiduciaires, et non pas des employeurs participants.

Les RRI « traditionnels » comportent des taux de cotisation fixes que ne peuvent changer les fiduciaires qui administrent ces régimes. Les exigences minimales de capitalisation n'occasionnent pas une hausse du niveau de cotisation aux RRI. La seule façon de rectifier une violation apparente de la capitalisation minimale est de réduire les prestations. Dans la plupart des provinces et territoires, les fiduciaires ont le pouvoir de réduire les prestations dans de telles situations, habituellement sous réserve de l'approbation de l'organisme de réglementation. Ainsi, ces régimes sont plus adéquatement décrits comme ayant des prestations « cibles », les membres assumant effectivement les risques.

Tous les actifs dans un RRI appartiennent uniquement aux participants – il n'est nullement question de la propriété des surplus ou de la capitalisation des déficits.

Les RRI sont fondamentalement différents des REU et, par conséquent, ils exigent un cadre législatif et réglementaire différent.

SUJETS DE DISCUSSION (RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES)

Prestations cibles

Comme il en a été question précédemment, dans les cas de mauvais rendements semblables à ceux qu'ont connus la plupart des régimes de retraite canadiens récemment, les fiduciaires des RRI n'ont pas le pouvoir d'augmenter les cotisations, et, par conséquent, ils doivent compenser en réduisant les prestations. La Régie des rentes du Québec (RRQ) a adopté la position que la LRRCR interdit de telles réductions en ce qui a trait aux prestations accumulées au Québec. Lorsque la Cour d'appel du Québec a statué différemment, le gouvernement, sans consultation, a modifié le *Projet de loi 68* pour renverser rétroactivement la conclusion de la Cour d'appel. En réalité, les fiduciaires des RRI doivent maintenant se conformer aux exigences de capitalisation de la LRRCR, mais ils n'ont aucune façon viable de le faire puisqu'ils ne peuvent ni augmenter les cotisations ni réduire les prestations accumulées. Il est vrai que les prestations au titre de services futurs peuvent être réduites. Cependant, pour de nombreux RRI, la valeur des prestations accumulées au titre de services passés éclipse les nouvelles prestations qu'accumulent les travailleurs actuels. Si les nouvelles prestations doivent absorber la totalité des conséquences d'un marché baissier, les prestations au titre de services futurs seront souvent négligeables et, dans certains cas, même l'élimination complète des prestations futures sera insuffisante. Nous croyons qu'un tel traitement unilatéral est inéquitable, et il peut constituer une infraction au devoir fiduciaire des fiduciaires de forcer un sous-groupe des participants à absorber la totalité des

² Comme il en sera question plus loin, le Québec est une exception notable à ce principe.

³ Il existe de nombreux RRI, dont certains qui sont très importants, où les fiduciaires sont entièrement issus des représentants des membres et où l'employeur n'a aucune représentation.

effets négatifs attribuables au recul du marché, particulièrement lorsqu'il est nécessaire de réduire les prestations en raison des cotisations passées, et non pas des cotisations futures. De plus, sans l'accumulation importante de nouvelles prestations, les travailleurs actifs n'accepteront pas de détourner une partie de leur rémunération vers le régime de retraite, ce qui entraînera la liquidation du régime au détriment de toutes les parties concernées.

Un cas réel qui est survenu récemment illustre bien la difficulté actuelle. Pour simplifier les choses, un régime enregistré en Ontario, dont environ la moitié des membres sont au Québec, devait réduire les prestations d'environ 10 % pour satisfaire les exigences provinciales de capitalisation, ce que les fiduciaires ont essayé de faire; cependant, la position de la RRQ était qu'il est impossible de réduire les prestations accumulées au Québec. L'organisme de réglementation de l'Ontario a informé les fiduciaires de la position de la RRQ, mais il leur a ordonné de ne pas pénaliser davantage les membres hors Québec pour satisfaire les exigences du Québec. Les fiduciaires se retrouvent donc avec des choix non réalistes pour satisfaire les exigences applicables à la capitalisation, et sans aucun moyen de traiter tous les participants équitablement. Il peut fort bien s'avérer que le seul recours pour les fiduciaires sera de mettre fin à la participation de tous les employeurs du Québec – une solution qui privera les travailleurs du Québec de revenu de retraite auxquelles ils s'attendaient, et mènera peut-être à de très longs litiges que financeront les actifs de la caisse, actifs qui, s'il en était autrement, seraient disponibles pour les prestations.

Pratiquement partout au Canada, les fiduciaires d'un RRI peuvent exercer leur jugement fiducial pour procéder à des réductions des prestations, sous réserve d'examen par l'organisme de réglementation des régimes de retraite. Nous demandons le même traitement au Québec.

Il faut souligner que le plus important régime interentreprises au Québec, le régime de la CCQ dans l'industrie de la construction, a été converti il y a un certain nombre d'années à un régime à cotisations déterminées, ce qui s'avère une façon moins efficace de verser des prestations de retraite aux travailleurs. Par conséquent, les nouveaux retraités de la CCQ en 2009 ont subi une baisse de leurs prestations par suite des difficultés du marché. Il n'est pas clair pourquoi de telles réductions devraient être permises à l'endroit des participants à un RRI que finance l'État, mais être interdites aux autres RRI. De plus, les cotisations des employeurs au régime de la CCQ servent à financer le déficit du volet à prestations déterminées, ce qui nuit grandement à l'accumulation de nouvelles prestations de retraite pour les travailleurs actuels.

Capitalisation du déficit de solvabilité

L'objectif des exigences relatives à la capitalisation du déficit de solvabilité (liquidation) est d'améliorer la sécurité des prestations pour les participants au régime de retraite advenant la liquidation réelle du régime. Il faut d'abord souligner que la liquidation de RRI est extrêmement rare parce que l'insolvabilité d'un seul employeur n'est généralement pas un facteur négatif important pour un régime qui compte de nombreux employeurs. Bien qu'un nombre important de RRI canadiens soient enregistrés en Ontario, à notre connaissance, il n'est survenu que trois liquidations de RRI dans cette province au cours des 20 dernières années. Elles se sont produites (a) quand une industrie – les textiles – a essentiellement quitté le Canada, ou (b) quand les

participants ont conclu qu'ils n'étaient pas intéressés à avoir un régime. Ainsi, la situation qui se rapporte à la capitalisation du déficit de solvabilité ne survient pratiquement jamais.

Nous croyons comprendre que le régime de retraite de la CCQ n'est pas assujéti aux exigences de capitalisation du déficit de solvabilité aux termes de la LRCR. L'Ontario, la Nouvelle-Écosse, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont toutes des moratoires en place qui permettent d'éliminer les exigences de capitalisation du déficit de solvabilité des RRI aux termes de leurs lois sur les régimes de retraite (LRR); essentiellement, les commissions d'examen des régimes de retraite établies dans ces provinces ont recommandé que la capitalisation du déficit de solvabilité soit éliminée en permanence des LRR pour les RRI. Le raisonnement qui sous-tend ce changement est assez simple.

Dans l'environnement de l'employeur unique du secteur privé, les exigences relatives à la capitalisation du déficit de solvabilité augmentent les cotisations requises de l'employeur sans augmenter les obligations relatives aux prestations, ce qui améliore la sécurité des prestations de retraite accumulées au titre de services passés. Une telle amélioration de la sécurité réduit les risques liés à la réduction des prestations advenant la liquidation réelle du régime.

Une hausse des cotisations n'est pas possible pour les RRI parce que les cotisations de l'employeur sont établies dans des conventions collectives pluriannuelles. Par conséquent, les exigences relatives à la capitalisation du déficit de solvabilité imposent des prestations inférieures – précisément le résultat que la capitalisation du déficit de solvabilité a pour but de prévenir. En d'autres termes, la capitalisation du déficit de solvabilité des RRI transforme une situation fortement improbable – la réduction des prestations advenant la liquidation du régime – en une certitude.

Les provinces qui régissent la plupart des RRI au Canada permettent présentement l'allègement de la capitalisation du déficit de solvabilité des RRI. Nous demandons la même disposition au Québec.

Responsabilité de l'employeur

En dehors du Québec, l'obligation d'un employeur d'un RRI de contribuer au régime peut être limitée au taux négocié dans sa convention collective. Advenant le cas où un employeur cesse de participer au régime, il est habituel pour un RRI de fournir une méthode permettant d'évaluer l'historique de l'employeur et, si nécessaire du point de vue actuariel, de réduire les prestations uniquement pour les travailleurs et les retraités de cet employeur. S'il était impossible de le faire, les autres employeurs et employés absorberaient nécessairement les engagements de retraite non capitalisés liés au retrait de la participation de cet employeur. Une telle éventualité pourrait conduire le régime à la « spirale de la mort » – aucun employeur en bonne santé financière ne voudrait continuer à participer au régime s'il pouvait être tenu de payer les déficits des employeurs qui se sont retirés du régime, provoquant ainsi une ruée où chacun voudrait être le premier à se retirer du régime.

La LRCR fonctionne différemment. Un employeur dont la participation prend fin pour quelque raison que ce soit (y compris le manque de travail au Québec, la révocation de l'accréditation

syndicale, la fermeture d'usine, etc.) peut être tenu de verser une cotisation additionnelle au régime pour financer sa part du déficit du régime. En théorie, la Loi permet ainsi d'éviter le risque de la « spirale de la mort ». En pratique, cependant, la Loi garantit qu'aucun employeur au Québec qui ne participe pas déjà à un RRI ne s'y joindra, parce ses engagements ne sont plus seulement limités au montant dont il a convenu à la table de négociation. Encore là, la disposition de la LRCR qui est conçue pour assurer la sécurité des prestations produit un effet involontaire, qui est d'empêcher complètement les travailleurs québécois de participer à un régime de retraite.

Ailleurs qu'au Québec, les engagements d'un employeur envers un RRI peuvent être clairement définis et limités, ce qui rend la participation à un RRI une option de négociation intéressante. Nous demandons le même traitement au Québec. Sinon, ce type de régime de retraite continuera de ne pas être offert aux travailleurs du Québec, sauf lorsque les employeurs ont été « piégés » à leur insu dans le passé en croyant que toutes les limites contractuelles qu'ils avaient acceptées étaient exécutoires.

Approbation des modifications par les employeurs

Partout ailleurs au Canada, les employeurs signent une convention de participation lorsqu'ils se joignent à un RRI, laquelle délègue tous les pouvoirs aux fiduciaires pour l'administration du régime et les modifications aux dispositions du régime. Ils acceptent de le faire parce que leurs engagements sont limités à une cotisation précise qu'ils ont négociée. Au Québec, par contre, chaque employeur individuel qui participe au régime doit approuver chaque modification explicitement (sauf celles qu'exige la Loi), sans doute parce que les engagements de l'employeur ne sont pas limités. L'exigence de la LRCR est contradictoire aux conventions de fiducie de la plupart des régimes. Il est encore plus important de souligner qu'une telle exigence devient essentiellement un obstacle insurmontable à procurer de meilleures prestations de retraite aux travailleurs du Québec.

Un RRI se trouve présentement dans une situation absurde à cause de cette exigence. Un employeur s'est retiré du régime, et sa responsabilité financière en raison de son retrait est énorme. La position de la RRQ est que la participation de l'employeur ne peut se terminer que par une modification au régime, et que l'employeur qui quitte le régime doit consentir à ladite modification. Si cet employeur n'y consent pas, sa participation n'est pas officiellement terminée; il soutiendra donc qu'il ne peut être tenu de payer cette somme. De toute évidence, il est difficile d'imaginer qu'un employeur consentirait à une modification du régime si le seul effet de la modification est de l'obliger au versement d'une somme importante.

En dehors du Québec, les fiduciaires possèdent le plein pouvoir d'apporter des modifications aux dispositions du régime. Nous demandons le même traitement au Québec.

Comités de retraite et assemblées annuelles

De par la loi, au moins 50 % des fiduciaires d'un RRI doivent représenter les membres d'un régime. De toute évidence, cette obligation est sensiblement plus souhaitable, en ce qui a trait au contrôle du régime, si on la compare à un comité de retraite typique au Québec, où l'employeur

nomme la majorité des membres qui y siègent. Par conséquent, nous demandons que soit supprimée l'exigence relative au comité de retraite pour les RRI.

La représentation minimum obligatoire de 50 % des membres permet également de veiller à assurer les communications nécessaires avec les membres au besoin, quand il y a lieu et s'il y a lieu. De plus, pour les régimes de retraite à lois d'application multiples, une assemblée annuelle obligatoire au Québec entraîne la conséquence pratique de forcer les fiduciaires à tenir de nombreuses assemblées semblables ailleurs. Dans les cas de régimes où les cotisations sont établies dans la convention collective, les frais administratifs et de gestion proviennent de fonds qui, autrement, serviraient à bonifier les prestations de retraite. Par conséquent, les fiduciaires devraient pouvoir exercer leur propre discrétion relativement aux dépenses engagées pour les assemblées des membres, et ils ne devraient pas être obligés d'organiser de telles assemblées.

Prestation additionnelle et acquisition immédiate

Le Québec exige que les prestations accumulées dans la province soient acquises immédiatement et, en cas de cessation d'emploi avant la retraite, qu'une prestation additionnelle soit versée afin que les prestations acquises qui sont payables à l'âge normale de retraite soient partiellement indexées pendant la période différée. Ni l'une ni l'autre de ces exigences n'est présentement en vigueur dans aucune autre province, ce qui entrave l'uniformité des régimes de retraite à lois d'application multiples à l'échelle du pays. Il est même plus important de souligner que, parce que les cotisations aux RRI sont établies dans des conventions pluriannuelles, ces exigences détournent souvent des fonds vers le revenu courant de personnes qui n'ont aucun lien important avec l'industrie promotrice d'un régime, fonds qui, autrement, serviraient aux prestations de retraite⁴. Bien sûr, les RRI sont déjà plus transférables que d'autres régimes parce que le mouvement d'un employeur participant à un autre n'occasionne pas de changement à la protection en matière de pension. Nous demandons que les RRI soient assujettis aux mêmes règles des prestations minimums qui prévalent ailleurs au Canada.

Suspension des prestations

En dehors du Québec, les fiduciaires déterminent les règles qui s'appliquent aux personnes qui, en principe, prennent leur retraite, mais qui retournent ensuite travailler pour un employeur cotisant. La plupart du temps, les prestations mensuelles sont interrompues, l'accumulation de prestations supplémentaires se poursuit, et, lorsque le retraité cesse de travailler chez un employeur cotisant, le versement de sa rente reprend en incluant les prestations additionnelles qu'il a accumulées. Au Québec, cependant, la personne retraitée qui retourne travailler doit avoir le choix de continuer à percevoir sa rente de retraite et ne pas pouvoir en accumuler davantage. Pour un RRI qui offre la retraite anticipée subventionnée ou un crédit maximum d'années de service, une telle situation peut alourdir considérablement les coûts du régime, ce qui pourrait

⁴ Dans de nombreuses industries qui comptent des RRI, les taux de départ avant la retraite sont importants. Parce que les prestations accumulées des travailleurs dont l'emploi prend fin sont peu élevés, la règle des « petits montants » s'applique et les remboursements deviennent un revenu courant imposable. Non seulement une telle situation oblige-t-elle ceux qui restent à recevoir de plus petites rentes, elle fait également échouer le principe de négociation voulant que les salaires courants soient suffisants pour différer une partie de la rémunération afin de subvenir aux versements des prestations de retraite.

éventuellement obliger les fiduciaires à verser de plus petites rentes aux employés du Québec qui travaillent jusqu'à ce qu'ils prennent leur retraite en permanence. Les fiduciaires croient généralement qu'il est inapproprié de permettre le cumul des allocations de retraite et de la rémunération (recevoir une rente et un chèque de paie en même temps) lorsqu'une telle situation survient au détriment du véritable objectif du régime – qui est de permettre aux gens de prendre leur retraite dans la dignité avec la rente la plus élevée possible lorsqu'ils ne travaillent plus. Par conséquent, nous demandons que le Québec permette aux RRI de suspendre les prestations sur la même base au Québec que celle qui s'applique ailleurs au Canada.

Résumé

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les lois et le milieu de la réglementation qui régissent les RRI au Québec sont sensiblement différents de ceux ailleurs au Canada. Il en résulte, généralement, que des travailleurs québécois qui auraient autrement droit à participer à un régime de retraite se la voient refusée, que l'administration des régimes devient pratiquement impossible, et que dans les régimes de retraite à lois d'application multiples, les membres retraités au Québec reçoivent moins que les autres dans le reste du Canada parce que les fiduciaires et les organismes de réglementation ailleurs ne sont pas prêts à subventionner les membres du Québec aux dépens de ceux à l'extérieur de la province. Nous aimerions vraiment travailler avec vous et votre personnel pour implanter au Québec une méthode qui a été couronnée de succès ailleurs au Canada.