



AQDR

AQDR nationale

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE DÉFENSE
DES DROITS DES PERSONNES RETRAITÉES
ET PRÉRETRAITÉES

Projet de loi n° 57 : Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Mémoire déposé à la Commission de l'économie et du travail, le jeudi 22 octobre 2015 dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 57 : « Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées ».

Mémoire rédigé par Claude Godbout, responsable du comité Revenu et fiscalité de l'AQDR nationale en collaboration avec François Gagnon et Nicole Laveau, tous deux membres de ce comité et Judith Gagnon, présidente de l'AQDR nationale.

Table des matières

Présentation de l'organisme.....	2
<i>La mission de l'AQDR</i>	2
<i>Notre vision du vieillissement</i>	2
Mise en contexte.....	3
Observations concernant le projet de loi n° 57.....	5
<i>Les dispositions intéressantes</i>	5
<i>Les dispositions préoccupantes</i>	5
Recommandations.....	9
Conclusion.....	11
ANNEXE 1 – Liste des recommandations.....	12

Présentation de l'organisme

L'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR) est un organisme à but non lucratif créé le 1^{er} mai 1979 en vertu du Chapitre 3 de la Loi des compagnies.

L'AQDR est une association nationale regroupant 45 sections réparties sur l'ensemble du territoire québécois. Chacune des sections de l'AQDR est un organisme à but non lucratif autonome administré par un conseil d'administration dont les administrateurs sont élus en assemblée générale annuelle par leurs membres. Plus de 27 000 personnes sont membres de l'AQDR nationale ou d'une section de l'AQDR. Le mouvement de l'AQDR défend les droits collectifs de toutes les personnes âgées du Québec sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

La mission de l'AQDR

L'AQDR s'est donnée pour mission officielle la défense collective des droits des personnes retraitées et préretraitées. Elle intervient pour porter la voix des personnes âgées. Les activités sociopolitiques constituent les démarches fondamentales de l'Association et sa participation l'an dernier à la Commission parlementaire sur le projet de loi n° 3 concernant les régimes de retraite municipaux avait été remarquée et avait donné lieu à des échanges constructifs. L'AQDR défend les droits de toutes les personnes retraitées et préretraitées, et en particulier dans le cas du projet de loi n° 57, des personnes préretraitées cotisant actuellement ou des personnes retraitées ayant cotisé aux régimes de retraite visés.

En considération de sa vision du vieillissement, les prises de position de l'AQDR s'inscrivent dans toutes les problématiques qui concernent les personnes de 50 ans et plus : régimes de retraite, revenu, logement, sécurité, violence, âgisme, exclusion sociale, santé, soins à domicile, médication, transport, vie quotidienne, vie sociale. Ainsi, l'AQDR se soucie de l'ensemble des facteurs qui peuvent influencer la qualité de vie des personnes âgées, particulièrement en ce qui concerne les aînés les plus vulnérables.

Notre vision du vieillissement

L'Association adhère à une vision dynamique du vieillissement qui reconnaît que les personnes âgées vivent la plénitude de leur existence, avec la capacité de maîtriser leur vie, suivant leurs propres choix. En croissance continue, les aînés sont ouverts aux changements, capables d'évolution et d'engagement dans le monde actuel, dans leur environnement et dans une société qui doit leur assurer la paix et la sécurité.

Mise en contexte

Dans un communiqué émis par la Régie des rentes du Québec le 11 juin 2015 à l'occasion de la présentation du projet de loi n° 57, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad précisait¹ : « Il est important d'assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées, puisque le contexte économique et démographique a beaucoup changé. Il faut donc considérer une actualisation de la loi afin de tenir compte des nouvelles réalités ainsi que pour respecter la capacité de payer des parties prenantes et leur volonté commune ».

La retraite est généralement quelque chose que l'on planifie. En tenant compte du fait qu'elle dure aujourd'hui presque aussi longtemps que la vie active, parfois même jusqu'à 30 ans, la plupart des aspects de la vie ont été réfléchis et organisés avant que la retraite ne soit prise, notamment les sources de revenus. De plus, cette décision de prendre sa retraite est prise à la lumière des informations dont la personne dispose à ce moment et est irrévocable. C'est pourquoi, lorsque les différents paliers de gouvernement annoncent des changements au niveau de la retraite et des régimes de retraite, cela crée de l'incertitude chez les personnes préretraitées et retraitées qui se demandent ce qui va leur arriver.

Nous comprenons que le projet de loi n° 57 s'inspire d'un avis formulé le 2 avril 2015 par le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre afin de moderniser plusieurs dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite qui s'appliquent aux régimes de retraite du secteur privé et qu'il résulte d'une libre négociation entre les parties patronales et syndicales débouchant sur un large consensus. De plus, comme l'écrivait le secrétaire général de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), Serge Cadieux, dans La Presse du 18 juin 2015² : « Une autre bonne nouvelle est que la solution trouvée par les parties ne passe pas par une réduction des droits des travailleurs et des retraités, mais plutôt par une formule de financement mieux adaptée à la réalité d'aujourd'hui ».

L'AQDR ne peut que se réjouir de voir le résultat de cette démarche où la négociation entre les parties a été la règle et où les droits acquis des participants actifs ainsi que ceux des retraités et bénéficiaires quant à leurs rentes ont été préservés. On peut toutefois regretter que les personnes retraitées n'aient pas été plus présentes dans une démarche qui les

¹ [Présentation d'un projet de loi proposant des modifications aux règles de financement des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées du secteur privé](#) [En ligne], site de la Régie des rentes du Québec, 11 juin 2015, (communiqué consulté le 13 octobre 2015).

² [Enfin une bonne nouvelle sur les retraites !](#) [En ligne], site du journal La Presse, 18 juin 2015, (article consulté le 13 octobre 2015).

concerne au plus haut point; une participation de plus d'un organisme de retraités au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre aurait facilité l'atteinte de cet objectif.

L'AQDR croit aux bienfaits de la négociation et au respect des contrats signés à moins que les modifications résultent d'un accord entre toutes les parties concernées. L'adoption du projet de loi n° 3, le 4 décembre 2014, est venue ébranler la confiance de la population québécoise envers les régimes de retraite dont elle bénéficie, car le gouvernement posait le geste inhabituel d'intervenir directement dans des contrats dont il n'était pas l'une des parties pour mettre en cause les droits acquis des retraités sans que ceux-ci ne soient consultés ni ne donnent leur accord. Une personne retraitée qui, suite à une décision gouvernementale, se retrouve avec des conditions de retraite diminuées n'a généralement plus le temps de se reprendre pour combler le manque à gagner sur le marché du travail.

Observations concernant le projet de loi n° 57

La plupart des dispositions contenues dans le projet de loi n° 57 visent essentiellement les régimes du secteur privé alors que quelques autres visent tous les régimes de retraite couverts par la Loi des régimes complémentaires de retraite. Ce projet de loi présente beaucoup de dispositions intéressantes pour, comme le disait le ministre Hamad, « assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées », en particulier ceux du secteur privé, et constitue à cet égard une avancée majeure pour ces régimes. Il y a néanmoins quelques dispositions qui sont source de préoccupations pour les retraités et bénéficiaires.

Les dispositions intéressantes

Dans le cas des régimes du secteur privé, on peut mentionner la mise de l'avant d'un nouveau mode de financement basé sur l'approche de capitalisation à laquelle s'ajoute la mise sur pied d'une provision de stabilisation pour remplacer l'approche de solvabilité, la réduction graduelle de la période d'amortissement des déficits incluant le financement de la provision pour stabilisation, l'encadrement beaucoup plus serré de l'utilisation des surplus incluant une clause banquier permettant aux employeurs de récupérer les sommes investies dans le renflouement des déficits, la révision des obligations concernant les valeurs de transfert pour refléter la solvabilité des régimes au moment du transfert sans, dans la plupart des cas, créer une dette pour le régime, et la présence de mesures de transition particulièrement dans les cas de hausses de cotisations.

Quelques dispositions s'appliqueraient à tous les régimes : l'obligation pour chaque régime de se doter d'une politique de financement et la possibilité pour un régime de retraite de se libérer de toute obligation à l'égard des retraités par l'achat de rentes, normalement auprès d'un assureur, suite à l'adoption d'une politique d'achat de rentes. Dans ce dernier cas, les balises concernant cet achat de rentes ne sont pas définies et pourraient rendre cette disposition peu intéressante pour les retraités comme on verra plus loin.

Les dispositions préoccupantes

Trois dispositions du projet de loi sont source de préoccupation pour les personnes retraitées :

1. L'abandon de la notion d'équité dans l'utilisation de l'excédent d'actif;
2. La place diluée des retraités et bénéficiaires dans la décision de modifier les dispositions d'un régime relatives à l'attribution de l'excédent d'actif;

3. L'incertitude concernant le processus menant à l'achat de rentes par un régime auprès d'un assureur ainsi que la place réservée aux retraités et bénéficiaires dans ce processus.

Pour ce qui est des deux premières dispositions d'ailleurs (abandon de la notion d'équité dans l'utilisation des excédents d'actifs, et la place diluée des retraités et bénéficiaires dans la décision de modification de cette utilisation), il est difficile de comprendre en quoi elles contribueraient à atteindre les objectifs du projet de loi d'autant plus que leur dernière révision ne date que de 2006.

L'abandon de la notion d'équité dans l'utilisation de l'excédent d'actif

La loi actuelle sur les régimes complémentaires de retraite prévoit au premier alinéa de l'article 146.3 que « L'affectation de l'excédent d'actif d'un régime de retraite à l'acquittement de la valeur des engagements supplémentaires résultant d'une modification du régime doit s'inscrire dans une perspective d'équité entre le groupe des participants actifs et celui des participants non actifs et des bénéficiaires du régime. Le cas échéant, celui qui modifie le régime doit s'assurer du respect de cette exigence. » Plus loin au troisième alinéa de cet article, on retrouve les facteurs qui doivent notamment être pris en considération pour assurer cette équité.

Le projet de loi n° 57 (nouvel article 146.2) ne reprend pas cette disposition et se contente de préciser au premier alinéa que « Toutes les dispositions relatives à l'attribution de l'excédent d'actif en cours d'existence du régime de retraite doivent être intégrées dans une section particulière du régime, facilement identifiable. » On constate donc que le projet de loi ne contient aucune balise devant guider les parties dans l'élaboration de dispositions d'attribution de l'excédent d'actif une fois que la clause banquier aura été satisfaite et laisse les retraités et bénéficiaires sans protection législative quant à l'équité de ces dispositions de modification. La notion d'équité devrait être présente dans les dispositions du projet de loi n° 57 concernant l'utilisation de l'excédent d'actif une fois que la clause banquier a été satisfaite.

La place diluée des personnes retraitées dans la décision de modification dans l'utilisation de l'excédent d'actif

La loi actuelle sur les régimes complémentaires de retraite prévoit au premier alinéa de l'article 146.3.1 que « L'employeur qui entend que l'excédent d'actif d'un régime de retraite soit affecté à l'acquittement de la valeur des engagements [...] doit en informer le comité de retraite. » Au second alinéa, on dit que « Le comité de retraite qui projette de demander l'enregistrement de cette modification transmet à chacun des participants et des

bénéficiaires un avis écrit [...] L'avis doit également informer les participants et les bénéficiaires qu'ils peuvent dans les 60 jours [...] faire connaître par écrit au comité de retraite leur opposition à l'affectation projetée de l'excédent d'actif. »

De plus, à l'article 146.3.2 de la loi actuelle, on mentionne au premier alinéa qu'« À l'expiration des délais d'opposition, le comité de retraite procède au décompte des avis d'opposition exprimés respectivement par les membres du groupe des participants actifs et par ceux du groupe des participants non actifs et des bénéficiaires. » Au deuxième alinéa, on ajoute que « Si 30 % ou plus des membres d'un groupe visé au premier alinéa s'opposent à l'affectation projetée de l'excédent d'actif, il est présumé que l'exigence énoncée au premier alinéa de l'article 146.3 n'est pas respectée quant à ce groupe. »

Par ailleurs, au nouvel article 146.3 du projet de loi n° 57, on mentionne que « Les participants et bénéficiaires doivent être informés et consultés avant qu'intervienne toute modification d'une disposition au régime visée par l'article 146.2. » Au premier alinéa de l'article 146.4 de ce même projet de loi, on ajoute qu'« Aux fins de cette consultation, le comité de retraite transmet à chacun des participants et des bénéficiaires du régime un avis écrit [...] » et au deuxième alinéa « L'avis doit également informer les participants et les bénéficiaires qu'ils peuvent, dans les 60 jours [...], faire connaître par écrit au comité de retraite leur opposition à la modification projetée des dispositions du régime. » À l'article 146.5, on ajoute au premier alinéa qu'« À l'expiration des délais d'opposition, le comité de retraite procède au décompte des avis d'opposition exprimés » et au deuxième alinéa « Si 30 % ou plus des participants et bénéficiaires s'opposent à la modification projetée, celle-ci est réputée rejetée et ne peut intervenir. »

Dans ce contexte, le projet de loi n° 57 amalgame les participants actifs avec les retraités et bénéficiaires dans le processus d'opposition à la modification de dispositions dans l'utilisation de l'excédent d'actif et ne donne pas aux retraités et bénéficiaires une voix indépendante pour faire valoir leur point de vue. Par cette amalgamation, les retraités et bénéficiaires se voient désavantagés dans le processus, car non seulement ils risquent d'être moins nombreux que les participants actifs, mais surtout ils sont beaucoup moins bien organisés pour exprimer leur opinion. Il est important pour l'AQDR que les retraités et bénéficiaires puissent se prononcer séparément comme groupe sur une modification dans l'utilisation de l'excédent d'actif.

L'incertitude dans le processus d'achat de rentes et la place réservée aux personnes retraitées

Le projet de loi n° 57 prévoit la possibilité pour un régime de retraite de se libérer de toute obligation à l'égard des retraités par l'achat de rentes, normalement auprès d'un assureur,

suite à l'adoption d'une politique d'achat de rentes. En effet, l'article 182.1 proposé prévoit que « Lorsqu'un régime de retraite est doté d'une politique d'achat de rentes répondant aux exigences prévues par règlement, l'acquiescement de tout ou une partie d'une prestation effectué conformément à cette politique constitue un acquiescement final des droits ainsi acquittés. » Cependant, plusieurs questions restent à éclaircir pour que les retraités et bénéficiaires soient rassurés quant à son application, entre autres le respect des engagements qu'un régime de retraite a pris envers eux, et pour qu'ils acceptent que ce régime puisse se libérer ainsi de toute obligation à leur égard et couper tout lien avec eux. Il faut réaliser aussi qu'une telle démarche prive les retraités et bénéficiaires de participer aux excédents d'actif futurs, passée la période initiale de trois ans dans le cas d'une terminaison du régime.

En effet, le projet de loi n° 57 ne donne au nouvel article 182.1 aucune indication quant « aux exigences prévues par règlement » qui viendraient encadrer la politique d'achat de rentes dont pourrait se doter un régime ni ne précise la place que prendraient les retraités et bénéficiaires dans l'élaboration ainsi que dans l'adoption de cette politique qui les touche au premier chef et pour laquelle leur accord devrait être une condition d'adoption. Il faut se rappeler que les personnes retraitées sont généralement minoritaires au sein des comités de retraite. De plus, le projet de loi ne définit pas qui initie les démarches pour faire l'achat de rentes ni la place des retraités et bénéficiaires dans la décision de faire l'achat de rentes. Il ne faudrait pas que les retraités et bénéficiaires se fassent imposer le résultat d'une décision de faire l'achat de rentes sans qu'ils aient été partie prenante de la décision. Enfin, le projet de loi ne précise pas dans cet article que l'achat de rentes se fait auprès d'un assureur qui garantit les rentes et que les rentes ainsi achetées doivent assurer aux retraités et bénéficiaires les mêmes bénéfices que les dispositions du régime prévoient à leur égard, incluant les clauses d'indexation et de bénéfices au conjoint survivant.

Recommandations

Alors que la loi actuelle prévoit que l'affectation de l'excédent d'actif doit s'inscrire dans une perspective d'équité entre le groupe des participants actifs et le groupe des retraités et bénéficiaires, le projet de loi n° 57 ne contient aucune balise devant guider les parties dans l'élaboration de dispositions d'attribution de l'excédent d'actif une fois que la clause banquier aura été satisfaite. Cette modification laisse les retraités et bénéficiaires sans protection législative quant à l'équité des dispositions qui pourraient être mises de l'avant à cet égard.

Recommandation n° 1

La notion d'équité, telle qu'elle existe dans l'actuelle loi, devrait être rétablie dans les dispositions du projet de loi n° 57 concernant l'utilisation de l'excédent d'actif une fois que la clause banquier a été satisfaite.

Alors que la loi actuelle prévoit que les retraités et bénéficiaires peuvent formuler indépendamment des participants actifs leur opposition à un avis concernant l'attribution de l'excédent d'actif, le projet de loi n° 57 amalgame les participants actifs avec les retraités et bénéficiaires dans le processus d'opposition à la modification de dispositions dans l'utilisation de l'excédent d'actif. Ainsi, il ne donne pas aux retraités et bénéficiaires une voix indépendante pour faire valoir leur point de vue. Par cette amalgamation, les retraités et bénéficiaires se voient désavantagés dans le processus, car non seulement ils risquent d'être moins nombreux que les participants actifs, mais surtout ils sont beaucoup moins bien organisés pour exprimer leur opinion.

Recommandation n° 2

Rétablir le droit des retraités et bénéficiaires de pouvoir se prononcer séparément comme groupe sur une modification dans l'utilisation de l'excédent d'actif, tel qu'il est prévu dans la loi actuelle.

Le projet de loi n° 57 ne donne au nouvel article 182.1 aucune indication quant « aux exigences prévues par règlement » qui viendraient encadrer la politique d'achat de rentes dont pourrait se doter un régime ni ne précise la place que prendraient les retraités et bénéficiaires dans l'élaboration ainsi que l'adoption de cette politique qui les touche au premier chef et pour laquelle leur accord devrait être une condition d'adoption.

Recommandation n° 3

Déposer avant l'adoption du projet de loi n° 57, le projet de règlement établissant les exigences qui viendraient encadrer la politique d'achat de rentes.

Recommandation n° 4

Prévoir dans le projet de loi n° 57 que les retraités et bénéficiaires soient pleinement impliqués dans l'élaboration d'une politique d'achat de rentes et qu'ils doivent donner leur accord avant son adoption.

Le projet de loi ne définit pas qui initie les démarches pour faire l'achat de rentes ni la place des retraités et bénéficiaires dans la décision de faire l'achat de rentes. Il ne faudrait pas que les retraités et bénéficiaires se fassent imposer le résultat d'une décision de faire l'achat de rentes sans qu'ils aient été partie prenante de la décision.

Recommandation n° 5

Définir dans le projet de loi celui qui initie les démarches pour faire l'achat de rentes. Ce devrait être le comité de retraite, car il est chargé de l'administration du régime de retraite.

Recommandation n° 6

Prévoir que les retraités et bénéficiaires doivent donner leur accord avant que le régime de retraite procède à l'achat de rentes comme acquittement final de leurs prestations de retraite.

Le projet de loi ne précise pas, comme il le fait pour un autre sujet dans l'article 142.3, que l'achat de rentes se fait auprès d'un assureur et que les rentes ainsi achetées doivent garantir aux retraités et bénéficiaires les mêmes bénéfices durant leur retraite que les dispositions du régime prévoient à leur égard.

Recommandation n° 7

Préciser dans le projet de loi que l'achat de rentes se fait auprès d'un assureur et que celui-ci en garantit les versements.

Recommandation n° 8

Prévoir dans le projet de loi que les rentes qui seraient achetées par un régime de retraite en acquittement final des prestations de retraite garantissent aux retraités et bénéficiaires les mêmes avantages que les dispositions du régime prévoient à leur égard.

Conclusion

Ce projet de loi qui s'inspire d'un consensus entre le patronat et les syndicats constitue une avancée dans les discussions sur la modernisation des régimes de retraite et démontre que des solutions peuvent être trouvées à la plupart des problèmes quand les parties s'assoient ensemble. La participation active des retraités et bénéficiaires aurait permis de compléter le consensus par certaines améliorations, en y incluant des personnes qui sont des plus concernées par l'avenir des régimes de retraite.

ANNEXE 1 – Liste des recommandations

Recommandation n° 1

La notion d'équité, telle qu'elle existe dans l'actuelle loi, devrait être rétablie dans les dispositions du projet de loi n° 57 concernant l'utilisation de l'excédent d'actif une fois que la clause banquier a été satisfaite.

Recommandation n° 2

Rétablir le droit des retraités et bénéficiaires de pouvoir se prononcer séparément comme groupe sur une modification dans l'utilisation de l'excédent d'actif, tel qu'il est prévu dans la loi actuelle.

Recommandation n° 3

Déposer avant l'adoption du projet de loi n° 57, le projet de règlement établissant les exigences qui viendraient encadrer la politique d'achat de rentes.

Recommandation n° 4

Prévoir dans le projet de loi n° 57 que les retraités et bénéficiaires soient pleinement impliqués dans l'élaboration d'une politique d'achat de rentes et qu'ils doivent donner leur accord avant son adoption.

Recommandation n° 5

Définir dans le projet de loi celui qui initie les démarches pour faire l'achat de rentes. Ce devrait être le comité de retraite, car il est chargé de l'administration du régime de retraite.

Recommandation n° 6

Prévoir que les retraités et bénéficiaires doivent donner leur accord avant que le régime de retraite procède à l'achat de rentes comme acquittement final de leurs prestations de retraite.

Recommandation n° 7

Préciser dans le projet de loi que l'achat de rentes se fait auprès d'un assureur et que celui-ci en garantit les versements.

Recommandation n° 8

Prévoir dans le projet de loi que les rentes qui seraient achetées par un régime de retraite en acquittement final des prestations de retraite garantissent aux retraités et bénéficiaires les mêmes avantages que les dispositions du régime prévoient à leur égard.