



**Confédération
des syndicats nationaux**

CET - 014M
C.P. – P.L. 57
Régimes de
retraite à prestations
déterminées

Mémoire
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

présenté à la
Commission de l'économie et du travail

par la
Confédération des syndicats nationaux

28 octobre 2015

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos.....	5
Introduction	5
Le financement sur base de solvabilité n'est plus possible	7
La méthode proposée dans le projet de loi n° 57.....	8
✓ La stabilité du financement et la sécurité des prestations.....	8
✓ L'équité, un objectif.....	10
Confirmation des participants sur les clauses d'utilisation des surplus.....	13
Bénéfices minimaux des participants quittant leur régime de retraite pour une raison autre que la retraite	15
Régimes couverts par la Loi.....	16
Secteur municipal	17
Beaucoup à faire pour protéger adéquatement l'ensemble des Québécois.....	17
Conclusion.....	19
Recommandations.....	20

Avant-propos

Nous remercions le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale de nous avoir invités à participer à la consultation qu'il mène 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. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Introduction

En tant qu'organisation syndicale, la CSN est régulièrement appelée à faire valoir ses positions et ses orientations à l'égard du système de retraite, élément essentiel des conditions d'emploi de nos membres, et ce, tant par rapport aux régimes publics qu'aux régimes privés.

Grâce à notre expertise, nous appuyons les syndicats principalement lors de la négociation et du renouvellement de leur convention collective par la définition de politiques de négociation, ainsi que par la formation des représentantes et des représentants syndicaux en la matière. Ce travail se prolonge par des interventions auprès des autorités réglementaires, des tribunaux et des législateurs.

Au cours des dernières années, la CSN a produit quantité d'études et de mémoires sur la question des régimes de retraite. Nous avons également participé à diverses consultations et sommes intervenus à de multiples reprises afin de sensibiliser les acteurs du milieu de la retraite, principalement les différents gouvernements, à l'état actuel du système de retraite, au nombre peu élevé de travailleuses et de travailleurs couverts par un régime de retraite adéquat ainsi qu'à la nécessité d'une réforme du financement des régimes à prestations déterminées. La CSN est convaincue qu'une réforme du système de retraite s'impose et qu'il y a urgence d'agir en raison non seulement du faible nombre de travailleurs participant à un régime de retraite d'entreprise, mais également de l'effritement de la protection de ceux qui sont actuellement couverts par un régime de pension agréé.

En ce qui a trait au secteur privé, la CSN, en tant que membre du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM), a participé activement aux travaux du sous-comité sur les régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé mis sur pied par le ministère du Travail. Ce sous-comité avait le mandat d'examiner les modifications pouvant être apportées au financement des régimes de retraite à prestations déterminées afin d'en stabiliser les coûts dans le but de permettre la

pérennité des régimes actuellement en place et de promouvoir la création de nouveaux régimes plus attrayants pour l'ensemble des partenaires.

Le 2 avril 2015, les membres du CCTM ont fait parvenir au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, un avis sur l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé. Cet avis est le fruit des nombreuses heures de travail et d'échanges consacrées par les représentants des employés et des employeurs. Pour une rare fois, la question du financement des régimes a été abordée dans son ensemble afin de trouver les solutions permettant aux deux parties d'adhérer à la réforme et d'en arriver à un consensus global quant au financement des régimes à prestations déterminées.

Pour la CSN, la protection des droits accumulés, particulièrement dans le cas des travailleurs actuellement à la retraite, était un objectif prioritaire. La restructuration des droits acquis qui réduit les engagements du régime afin d'augmenter le niveau de financement, telle que présentée dans le rapport D'Amours, demeure à notre avis une solution inacceptable. Le sous-comité du CCTM a exclu cette solution et nous sommes heureux de constater qu'elle n'a pas été retenue dans le projet de loi présentement à l'étude.

Le gouvernement nous consulte aujourd'hui sur une réforme des régimes de retraite du secteur privé basée en grande partie sur les travaux et les recommandations de ce sous-comité. La CSN salue donc ce projet de loi dans son ensemble ainsi que la volonté du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale de respecter les différents consensus qu'ont dégagés les parties. Les régimes de retraite font partie intégrante de la rémunération et sont une composante très importante des conditions et des relations de travail. Les employeurs et les employés sont au cœur de ces relations de travail et il est tout à fait justifié et souhaitable que le gouvernement travaille de concert avec ces partenaires lorsqu'il est question de leurs régimes complémentaires de retraite.

Le financement sur base de solvabilité n'est plus possible

Malgré le bien-fondé de l'évaluation de solvabilité dans le cas des régimes de retraite du secteur privé, nous sommes arrivés au constat qu'il fallait revoir cette méthode puisqu'elle commande, en période de bas taux d'intérêt, un financement largement au-dessus de la capacité de payer des employeurs et des employé-es. Bien que la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (ci-après la Loi) ait été modifiée en 2005 pour favoriser un financement plus rigoureux des régimes en place, le gouvernement a dû, à répétition, adopter des lois et des règlements pour aider les entreprises en difficulté. Des mesures d'allègement qui permettent d'amortir sur dix ans les déficits de solvabilité et des mesures spéciales de financement accordées aux industries en difficulté financière ont été adoptées afin que ces employeurs puissent réduire les montants d'amortissement requis en vertu des critères de financement prévus dans la Loi. Ces mesures visaient généralement à réduire le financement des régimes qui présentaient de larges déficits lorsque l'employeur, promoteur du régime, était en difficulté financière.

Bien que la méthode de solvabilité ait pour but d'assurer la sécurité des prestations, dans les faits, la hauteur des paiements en périodes de faibles taux d'intérêt et le peu de réserve requise lors de périodes économiques plus favorables n'ont aucunement sécurisé les rentes des travailleurs touchés par les restructurations d'entreprises ou les faillites. Au cours des périodes de prospérité et de taux d'intérêt élevés, les régimes étaient, pour la majorité, en situation de surplus et montraient des pourcentages de solvabilité élevés. Ces surplus pouvaient être utilisés en entier pour bonifier le régime ou pour financer des congés de cotisations de l'employeur et des employé-es. Lorsque la situation économique s'est détériorée, la solvabilité des régimes a fait de même et les niveaux de contribution demandés ont augmenté considérablement. Il est alors devenu clair pour la majorité des intervenants que de renflouer les caisses pour atteindre les niveaux de solvabilité requis allait nécessiter de larges sommes d'argent, fragilisant encore plus les entreprises en difficulté financière et réduisant globalement les conditions de travail des employés.

Le financement sur base de solvabilité suit les cycles économiques. Les régimes sont à leur plus bas niveau de financement lorsque les entreprises sont aux prises avec des difficultés financières. Dans certains cas, les répercussions de la crise furent très graves entraînant la faillite de certaines entreprises et un désaveu des engagements pris envers les travailleuses et les travailleurs et les retraité-es. Citons, à titre d'exemple, les retraités d'Aléris et de White Birch dont la rente a été réduite, et ce, malgré les promesses qui leur avaient été faites et malgré le fait que la loi impose le financement sur la base de solvabilité. Pour la CSN, il serait tout à fait inadéquat de mesurer le niveau de protection qu'offrent les différentes méthodes d'évaluation en se basant sur la méthode de solvabilité actuelle et en tenant pour acquis que cette méthode est la meilleure protection possible. Dans les faits, la solvabilité a failli pendant les périodes et dans les entreprises où les travailleurs en avaient le plus besoin.

La CSN est convaincue de la nécessité de modifier cette méthode de financement, car jusqu'à maintenant, elle a nui aux travailleurs plus qu'elle ne les a aidés. Non seulement n'a-t-elle pas protégé les travailleurs lorsqu'ils en avaient besoin, mais elle a contribué au déclin des régimes à prestations déterminées et à l'effritement de la sécurité financière des travailleurs du Québec. La variabilité des coûts et le niveau élevé des cotisations ont motivé, à plusieurs endroits, la décision de fermer certains régimes ou d'en convertir d'autres en régimes à cotisations déterminées. Les jeunes sont fortement touchés par cette méthode, et ce, bien qu'ils ne participent pas toujours à des régimes à prestations déterminées. Plus d'une fois, ils ont fait les frais de ce financement élevé. De nombreux jeunes travailleurs ont dû contribuer à financer directement les déficits de leur régime de retraite ou ont vu leurs conditions de travail réduites afin de libérer des montants pour financer la solvabilité. Pour couronner le tout, le régime de retraite de plusieurs d'entre eux est différent de celui dont bénéficient les travailleurs plus anciens, il s'agit généralement d'un régime de retraite moins généreux et souvent d'un régime à cotisation déterminée.

La méthode proposée dans le projet de loi n° 57

La stabilité du financement et la sécurité des prestations

La méthode proposée ajoute une réserve sur base de capitalisation, le fonds de stabilisation, qui remplace en quelque sorte le financement sur base de solvabilité. Contrairement à cette dernière méthode, le fonds de stabilisation permettra, dans une certaine mesure, de maintenir un niveau de cotisation constant en absorbant les variations de coûts dues aux fluctuations économiques. La nouvelle méthode de financement requiert des cotisations plus élevées au service courant. Cependant, le fait d'exclure le financement sur base de solvabilité génère des cotisations d'équilibre plus stables qu'auparavant. Le financement sera donc moins sensible aux cycles économiques et aux fluctuations des taux d'intérêt.

La grille relative à la réserve pour fluctuation proposée par le sous-comité du CCTM, qui ne fait pas partie du projet de loi, permettrait de trouver le juste équilibre entre la sécurité des prestations, le niveau de risque acceptable et la capacité de financer des bénéfices de retraite adéquats. Nous comprenons toutefois qu'une grille sera présentée ultérieurement dans un règlement. La CSN invite le gouvernement à faire en sorte que cette grille demeure simple en évitant d'y ajouter plusieurs paramètres ou variables. Nous croyons que la réserve pour fluctuation doit être bien comprise par les travailleuses et les travailleurs et les employeurs et qu'elle ne doit pas créer plus de variabilité dans le financement que ce qui existe actuellement.

Les engagements d'un régime de retraite constituent des promesses à long terme envers les participantes et les participants. Il est tout à fait adéquat que le financement se fasse dans cette perspective. Au cours des dernières années, l'instabilité des marchés financiers et les faibles taux d'intérêt retenus dans les évaluations selon l'approche de solvabilité ont forcé les administrateurs de régimes de retraite à se concentrer sur un horizon à court terme. Plusieurs ont perdu de vue l'objectif ultime de tout régime

de retraite, soit de payer, à long terme, les rentes promises. En renonçant au financement sur base de solvabilité et en créant un fonds de stabilisation qui varie en fonction du niveau de risque des placements, nous croyons que le financement sera plus stable. De plus, les comités de retraite pourront adopter des politiques de placement qui leur permettront de délaissier les placements risqués et volatiles et de les remplacer par des investissements offrant une croissance soutenue et à long terme. Les placements plus éthiques, plus verts et à long terme de même que les actions d'entreprises dotées d'une bonne gouvernance devraient trouver leur place dans les portefeuilles des caisses de retraite. La méthode proposée obligerait les comités de retraite à trouver un nouvel équilibre entre la gestion des risques et la recherche de rendement.

La sécurité des prestations et le versement des rentes promises doivent demeurer une priorité lorsqu'il est question de la méthode de financement d'un régime de retraite. Cependant, il ne faut pas que cela mette en péril la survie du régime ou prive les prochaines générations de travailleurs d'un régime de retraite adéquat. Il est donc essentiel que la méthode de financement permette de trouver le juste équilibre entre la sécurité des prestations et la variabilité des cotisations. La CSN croit que l'ensemble des mesures présentées dans le projet de loi n° 57 permettra d'atteindre un tel équilibre, du moins beaucoup mieux que toutes les autres méthodes déjà proposées. Nous croyons que cette méthode augmentera la sécurité des prestations, non pas parce que les montants requis pour le financement seront plus élevés, mais davantage en raison de la stabilité de son financement, de la réduction du nombre de déficits et de leur ampleur et de l'ajout de nouvelles mesures telles que l'achat de rente et la politique de gestion des risques.

Recommandation 1

La CSN appuie la méthode de financement proposée dans le projet de loi n° 57 puisqu'elle permettra d'atteindre la majorité de nos objectifs relativement au financement d'un régime de retraite.

Tout au long des travaux du sous-comité, les parties se sont heurtées à différents problèmes qui devront être réglés avant que la loi puisse être mise en œuvre. Par exemple, bien que la mesure de calcul de terminaison d'emploi prévue soit acceptable et permette une meilleure équité entre les participants du régime, la CSN considère qu'il est tout à fait inadmissible que des travailleurs d'une autre province participant au même régime que des Québécois reçoivent des montants plus élevés que les travailleurs québécois qui quittent leur entreprise. Il faut donc trouver une solution permettant à tous les participants des régimes multijuridictionnels de bénéficier d'un traitement équitable.

Recommandation 2

La CSN recommande au gouvernement que le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) poursuive sa réflexion sur le financement des régimes de retraite et sur les prochaines réformes possibles en matière de régimes de retraite.

La CSN appuie la disposition du projet de loi selon laquelle les comités de retraite auront l'obligation de se doter d'une politique de gestion des risques et la possibilité d'adopter une politique d'achat des rentes des retraité-es. Les paramètres encadrant ces deux politiques seront déterminés par règlement. Nous demandons au gouvernement qu'il détermine ces paramètres de la même façon qu'il a élaboré le projet de loi n° 57 c'est-à-dire en coopération avec les représentants des employés et des employeurs, par l'entremise du CCTM.

Recommandation 3

La CSN recommande que le gouvernement adopte, après consultation du CCTM, la réglementation pertinente en matière de politique d'achat des rentes et de politique de gestion des risques.

Malgré cette réforme et même si nous estimons qu'elle favorisera un financement plus adéquat des régimes de retraite, ces derniers ne seront pas à l'abri d'une faillite d'entreprise ou d'une fermeture due à une situation financière difficile. Devant de telles situations, les retraité-es demeurent les plus vulnérables puisqu'ils ne peuvent pas compter sur de nouvelles sources de revenus. Ce problème a déjà été analysé lors de la mise en place des mesures d'allègement en 2008. Les articles 230.0.0.1 à 230.0.0.12, alors introduits dans la Loi, donnent aux retraités le droit de transférer leur capital à la Régie des rentes du Québec (RRQ) afin que cette dernière administre provisoirement leurs rentes pour leur permettre de profiter d'une relance de l'économie. Avec le recul, nous pouvons affirmer que cette mesure a atteint ses objectifs puisque les retraités qui se sont prévalus de ces dispositions ont subi une réduction de leurs revenus moins importante à la suite de la faillite de leur entreprise. Ces mesures, qui avaient une durée limitée, ne sont plus en vigueur.

Recommandation 4

La CSN recommande que le gouvernement rende permanentes les mesures permettant aux retraité-es de transférer à la RRQ, lors d'une faillite d'entreprise, leur capital-retraite afin qu'elle administre provisoirement leurs rentes.

L'équité, un objectif

La méthode proposée est plus restrictive quant au financement des améliorations et à la possibilité de prendre des congés de cotisations. Avant tout autre utilisation des surplus, un fonds de stabilisation devra être financé. De même, le coût de toute amélioration devra inclure le financement d'une réserve additionnelle afin de protéger les nouveaux engagements du régime. La crise économique des dernières années a certes

fragilisé les régimes de retraite. Cependant, plusieurs régimes utilisaient trop rapidement leurs surplus pour accorder des congés de cotisations ou des bonifications. Certains régimes comptaient même sur ces surplus pour maintenir le niveau des bénéfices. Dans certains cas, les promoteurs de régimes n'avaient pas à attendre les surplus, ils pouvaient promettre des bénéfices supérieurs et les financer sur les quinze années suivantes. Avec la crise financière, plusieurs de ces programmes temporaires de retraite ont pris fin. Non seulement les nouveaux retraité-es n'ont plus accès aux mêmes bénéfices que leurs prédécesseurs, mais les travailleuses et les travailleurs toujours actifs subissent des augmentations de cotisations, des réductions des bénéfices futurs ou, pire encore, la fermeture de leur régime de retraite ou sa conversion en régime à cotisation déterminée. On observe donc, dans les régimes existants, de fortes disparités de bénéfices entre les différentes générations de travailleurs. La CSN estime que la méthode proposée obligera les promoteurs des régimes à limiter certaines pratiques qui ont causé des iniquités et à rétablir une plus grande équité au cours des années futures.

Le projet de loi à l'étude prévoit aussi des modifications quant à la valeur qui peut être transférée à un participant lorsqu'il quitte le régime pour une raison autre que la retraite. Au cours des dernières années, certains travailleurs ont subi des augmentations de cotisations, des réductions de bénéfices futurs ou encore des réductions de bénéfices dues à la faillite de l'entreprise. Les travailleurs ayant quitté l'entreprise avant que ne débutent ses problèmes financiers et ayant reçu la totalité de leurs promesses étaient mieux protégés que ceux qui y demeuraient. Nous croyons que le nouveau cadre de financement prévoyant le fonds de stabilisation et l'encadrement de l'utilisation des surplus inciteront les régimes à être plus équitables envers les diverses générations de cotisants et envers ceux qui quittent l'entreprise et ceux qui y demeurent. Le fait de tenir compte de la situation financière du régime lors du versement de la prestation de départ devrait favoriser l'équité entre les travailleurs qui quittent l'entreprise et ceux qui y demeurent.

Malgré tous ces changements, un problème important demeure. Les régimes de retraite ne sont pas couverts par les mesures limitant les clauses de disparité de traitement (clauses orphelin) dans les conventions collectives et, de plus, la Régie des rentes du Québec, selon nous, fait une interprétation erronée de l'article 34 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite dont l'article 34 stipule clairement :

À moins que soit établi un autre régime auquel ils peuvent adhérer et prévoyant des droits équivalents, ont droit d'adhérer à un régime de retraite, aux mêmes conditions que les participants, les travailleurs qui exécutent un travail similaire ou identique à celui exécuté par les participants appartenant à la catégorie de travailleurs en faveur de laquelle le régime est établi et qui, pendant l'année civile ayant précédé celle au cours de laquelle a été faite la demande d'adhésion, ont satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

1° avoir reçu de l'employeur une rémunération au moins égale à 35 % du maximum des gains admissibles établi, pour l'année de référence, conformément à la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9);

2° avoir été au service de l'employeur pendant au moins 700 heures.

En principe, tout participant qui exécute le même travail que les autres salariés de l'entreprise doit nécessairement avoir le droit de participer au même régime de retraite, ou à un régime équivalent, à moins de faire partie d'un groupe différent de travailleurs. Cette clause avait été mise en place afin de protéger les travailleurs à temps partiel ou à statut précaire. Cette interprétation est clairement décrite dans la Loi annotée publiée par le gouvernement :

L'article 34, entré en vigueur le 1^{er} juin 1990, consacre le droit de tout travailleur d'adhérer au régime de retraite mis en place pour les personnes qui exécutent le même travail et font partie de la même catégorie que lui, dans la mesure où il satisfait aux conditions qui y sont énoncées.

Cependant, la Loi permet à l'employeur de ne pas offrir le même régime à toutes les catégories de travailleurs. Selon nous, c'est là que la RRQ applique une mesure administrative inadéquate en reconnaissant la date d'embauche d'un travailleur comme critère justifiant la création d'une nouvelle catégorie de travailleurs.

Pourtant, la Loi annotée décrit bien la problématique et devrait inciter la Régie à adopter une tout autre interprétation.

Un employeur n'est pas tenu d'offrir un régime de retraite à tous ses employés et, par conséquent n'est pas non plus tenu de leur offrir le même régime... il doit définir les catégories de personnes qu'il entend faire bénéficier du régime de retraite.

Quelles sont les catégories acceptables ? [...]

Il va de soi qu'une catégorie ne peut être faite dans le but de contourner la loi [...]

Actuellement, les employeurs peuvent demander, avec beaucoup d'insistance, que les jeunes travailleurs n'aient plus accès aux régimes à prestations déterminées et qu'ils soient regroupés dans une nouvelle catégorie. La Régie accepte la création d'une catégorie sur la base de la date d'embauche. En vertu de cette interprétation administrative, un travailleur à temps partiel qui exécute un travail similaire à celui effectué par des travailleurs à temps plein peut adhérer au même régime qu'eux. Par contre, un travailleur embauché après une date donnée ne pourra y adhérer, et ce, même s'il est à temps plein.

Le nombre de régimes à deux vitesses étant important, la solution à ce problème n'est pas simple. Cependant, la CSN estime que la situation actuelle n'est pas socialement acceptable et que le traitement réservé aux jeunes travailleurs ne peut être toléré plus longtemps.

Recommandation 5

La CSN recommande au gouvernement du Québec de modifier rapidement, après consultation du CCTM, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin de préciser qu'on ne peut établir une catégorie différente de travailleuses et de travailleurs sur la seule base de leur date d'embauche.

Confirmation des participants sur les clauses d'utilisation des surplus

Le coût ultime d'un régime de retraite n'est pas déterminé par sa méthode de financement, mais bien par les bénéfices qu'il promet. La méthode de financement sert à déterminer quand et comment les cotisations doivent être versées à la caisse de retraite afin que le régime soit en mesure de respecter ses promesses. La Loi fixe le niveau de financement requis en déterminant le niveau de protection qu'elle souhaite atteindre et les périodes requises pour payer les déficits lorsque le niveau de financement n'est pas atteint. La méthode doit aussi déterminer les réserves requises et la manière d'utiliser les surplus. En un mot, la méthode de financement vise l'ensemble des mesures touchant le niveau des cotisations qui doivent être versées au régime.

Dans les faits, bien que la méthode de financement ne détermine pas les coûts à long terme du régime, elle influence fortement les bénéfices qu'il offre. En conséquence, l'adoption du projet de loi à l'étude aura certainement des répercussions sur plusieurs dispositions des régimes de retraite. Un des éléments qui nous préoccupe est le fait que l'existence d'une réserve sur base de capitalisation augmente le coût annuel du régime ce qui pourrait faire en sorte que les employeurs demandent une réduction des bénéfices promis lors des prochaines négociations du régime. Cela fera certainement l'objet de discussions entre les employés et l'employeur comme toutes les autres modifications requises à la suite de l'adoption du projet de loi. Ces changements devront faire l'objet d'ententes entre les parties puisque, dans la majorité des cas, les régimes font partie intégrante des conventions collectives.

L'utilisation des surplus futurs est un élément essentiel du financement. Dans certains cas, les travailleuses et les travailleurs sont prêts à rendre certains bénéfices conditionnels à la santé financière du régime et à l'existence de surplus. La nouvelle méthode pourrait nécessiter de telles ententes en raison de la création du fonds de stabilisation. Il est essentiel que les règles d'utilisation des surplus en période de continuité du régime soient claires et cohérentes avec la politique de gestion des risques et avec le niveau des rentes visé par le régime. De même, les règles d'utilisation des surplus en cas de fermeture du régime pourraient être revues à la lumière d'un nouveau partage des risques entre les parties. L'arbitrage actuel ne

devrait plus exister, surtout lorsque l'on demande aux parties de clarifier ces règles et qu'on leur impose une restructuration complète des règles de financement.

Dans le cas d'un régime de retraite dont les participantes et les participants sont syndiqués, l'ensemble des nouvelles règles de financement, incluant les mécanismes d'utilisation des surplus, fera certainement l'objet de négociations. Cependant, le projet de loi prévoyant, pour les clauses d'utilisation des surplus, un processus très large de consultation sans égard à la réalité du régime, il sera impossible aux parties de s'entendre sur les mécanismes de financement. En effet, l'article 146.4 prévoit que toute modification de la clause d'utilisation des surplus doit faire l'objet d'une consultation de l'ensemble des participants et des bénéficiaires du régime. Si plus de 30 % d'entre eux s'y opposent, la modification sera rejetée. La CSN s'explique mal la position du gouvernement qui place les clauses d'utilisation des surplus actuellement en vigueur à un autre niveau que les autres éléments encadrant le régime de retraite. L'utilisation des surplus ne peut être dissociée du reste des clauses de financement. Le projet de loi entraînera une reconfiguration de plusieurs règles et cela doit inclure l'utilisation des surplus afin d'arriver à un régime et à un financement cohérents.

En proposant un processus d'entente différent de celui retenu dans le cas des autres clauses du régime de retraite, le gouvernement exclut l'utilisation des surplus des mécanismes de financement qui devront faire l'objet d'ententes entre les parties, empêchant ainsi la conclusion d'une entente globale et cohérente sur le régime de retraite. Le processus de confirmation de l'utilisation des surplus prévu dans le projet de loi est inacceptable. Le premier janvier 2016, lorsque la Loi entrera en vigueur, la majorité des régimes ne sera probablement pas en situation de surplus. Dans cette situation, aucun participant ne pourrait être lésé par une modification des clauses d'appartenance des surplus. Les surplus futurs vont constituer de nouveaux droits et seront déterminés par les nouvelles règles de financement et par les mesures de gestion des risques mises en place par les parties.

Recommandation 6

La CSN recommande l'abandon du mécanisme de consultation prévu dans le projet de loi n° 57 en ce qui a trait aux clauses d'utilisation des surplus. La CSN demande que le projet de loi prévoie que, dans les cas où des régimes déclaraient un surplus au premier janvier 2016, les règles actuellement en vigueur encadrant l'utilisation des surplus soient maintenues pour l'utilisation de ce surplus.

En ce qui concerne les nouveaux surplus, la CSN recommande qu'ils soient utilisés selon le nouveau cadre réglementaire et selon les mécanismes qui auront été convenus par les parties, en lien avec l'ensemble des autres modifications requises par la Loi.

Bénéfices minimaux des participants quittant leur régime de retraite pour une raison autre que la retraite

Lorsqu'une participante ou un participant quitte le régime, l'administrateur du régime doit calculer la valeur de ses droits. La Loi encadre ce calcul de valeur. D'abord, en fixant des règles pour calculer la valeur du montant auquel le participant a droit, puis en fixant les mécanismes de remboursement ou de transfert des sommes dues selon la situation financière du régime. Le projet de loi prévoit des modifications relativement au calcul du montant qui pourrait être transféré à un participant quittant l'entreprise lorsque le régime n'est pas pleinement solvable, comme l'a recommandé le sous-comité du CCTM. Cependant, les mesures encadrant les bénéfices minimaux en cas de départ prévues dans la loi en vigueur causeront, à long terme, des problèmes de financement et ne protégeront pas adéquatement les travailleuses et les travailleurs.

La loi en vigueur prévoit trois mesures de protection : l'acquisition immédiate des droits crédités, la prestation additionnelle et la règle qui empêche le participant de financer plus de 50 % de la valeur de ses droits. Dans de nombreux régimes, particulièrement lorsque le financement se rapproche d'un partage égal du service courant par les travailleurs et l'employeur, la règle actuelle qui empêche l'employé de financer plus de la moitié de la valeur de sa rente provoque une hausse globale du coût du régime et augmente l'instabilité de la cotisation d'exercice, et ce, sans offrir une protection adéquate et équitable à tous les participants du régime.

Le projet de loi retire aux participants une partie de cette protection en supprimant la prestation additionnelle. Comme nous l'avons mentionné, les protections minimales qui demeurent ne sont pas vraiment adaptées à la modernisation des régimes de retraite et aux différents partages des coûts qui semblent se dessiner pour l'avenir. Afin de protéger adéquatement les travailleurs, la CSN croit qu'il faut remplacer la prestation additionnelle et la règle du 50 % par une mesure mieux adaptée à la nouvelle réalité des régimes de retraite. La CSN propose de remplacer ces mesures par un bénéfice minimal égal à 150 % des cotisations versées par le travailleur. Comme cela est actuellement prévu dans le projet de loi pour le calcul de la règle du 50 %, ces cotisations ne devraient pas inclure les cotisations des participants pour financer les déficits. Cette mesure, beaucoup plus simple que les deux autres mesures et plus facile à comprendre pour les participants, permettrait de stabiliser les coûts tout en offrant une protection minimale aux travailleurs, et plus particulièrement aux plus jeunes qui ont souvent dû assumer le coût des déficits des régimes de retraite au cours des dernières années.

Recommandation 7

La CSN recommande de remplacer la protection minimale des participants, soit la prestation additionnelle et la règle du 50 %, par un bénéfice minimal égal à 150 % des cotisations que le participant a versées au régime.

Régimes couverts par la Loi

En décembre 2013, le gouvernement du Québec a créé trois groupes de travail ayant le mandat d'assurer la pérennité des régimes de retraite de trois secteurs, soit le secteur privé, le secteur universitaire et le secteur municipal. Pour ces secteurs, trois lois encadrant différemment le financement des régimes visés seront adoptées. Bien que ces secteurs d'activité présentent des différences importantes, la CSN est convaincue que le résultat des travaux et les lois entraîneront d'importantes disparités, et ce, tant en ce qui concerne le financement et la pérennité des régimes qu'en ce qui concerne la protection individuelle des droits des travailleuses et des travailleurs. Les travaux menés au sein du sous-comité ont permis de dégager certaines propositions de modifications de la Loi qui pourraient être exportées aux autres secteurs afin de favoriser, dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, une certaine uniformité de traitement entre tous les travailleurs participant à un régime de retraite à prestations déterminées.

Comme ces secteurs ne constituent pas des catégories officielles inscrites dans la Loi, son application à certains régimes est présentement incertaine. C'est le cas, entre autres, en ce qui a trait au *Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence* et au *Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec*. Ces régimes, considérés comme des régimes privés ont pu être exclus du financement sur base de solvabilité étant donné que les employeurs sont des organismes paragouvernementaux. La CSN est d'avis que le projet de loi n° 57 permettra aux régimes de retraite non seulement de mieux protéger les droits des travailleurs, mais aussi de mieux assurer la stabilité du financement des régimes à prestations déterminées et leur pérennité. Bien que ces régimes ne soient pas totalement privés, nous croyons qu'ils ont les mêmes objectifs de sécurité et de stabilité que les régimes visés par le projet de loi n° 57. La recherche de stabilité était, en outre, au cœur de la demande des régimes qui désiraient être soustraits du financement sur base de solvabilité. Pour toutes ces raisons, nous demandons que la Loi s'applique à tous les régimes qui ne sont pas spécifiquement des régimes parrainés par des universités ou des municipalités et qu'elle s'applique plus particulièrement aux régimes du personnel des CPE et des paramédics.

Recommandation 8

La CSN recommande que le Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence ainsi que le Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec soient couverts par les mesures de financement prévues dans le projet de loi n° 57.

D'autres régimes parrainés par des organismes paragouvernementaux seront aussi visés par les nouvelles normes de financement. Ces organismes, contrairement aux entreprises privées, sont beaucoup moins susceptibles de faire faillite. Nous croyons

donc que la grille servant à déterminer le niveau de leur fonds de stabilisation pourrait être revue à la baisse. Le niveau de risque pour les participantes et les participants ne justifie peut-être pas une réserve aussi importante que celle imposée aux régimes parrainés par des entreprises privées.

Recommandation 9

La CSN recommande que le gouvernement revoie à la baisse la grille servant d'objectif au provisionnement du fonds de stabilisation des régimes de retraite des organismes paragouvernementaux étant donné la faible possibilité qu'ils fassent faillite.

Secteur municipal

Bien que la consultation sur le projet de loi n° 57 ne porte pas sur le secteur municipal, nous ne pouvons passer sous silence la façon dont se sont déroulés les travaux et les réflexions ayant mené à la Loi n° 15, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* et surtout la situation dans laquelle se trouvent tous les régimes de ce secteur. Même si le gouvernement a adopté quelques amendements, cette loi est toujours inapplicable et incomplète. De plus, la CSN est convaincue qu'elle ne permettra pas d'assurer la pérennité des régimes visés. Non seulement cette loi demande aux régimes de mettre en place des mesures qui ne sont pas claires, mais elle est aussi tout à fait muette sur un nombre très important de situations découlant de son application. Après plus de huit mois de négociation, d'analyses et d'autres travaux, les parties aux régimes ne savent toujours pas comment la mettre en œuvre. Il ne reste que quelques mois avant l'échéance du 1^{er} février 2016 et l'incertitude règne toujours quant à son interprétation et à son implantation.

La CSN souhaite donc que le gouvernement examine la possibilité de mettre sur pied un processus semblable à celui utilisé dans le secteur privé afin de revoir certains aspects de la Loi n° 15.

Beaucoup à faire pour protéger adéquatement l'ensemble des Québécois

Le projet de loi actuellement à l'étude est nécessaire et permettra de consolider le financement des régimes de retraite du secteur privé. Cependant, il ne faut pas penser que le travail est terminé. Les problèmes du système de retraite québécois sont encore très nombreux et des réformes doivent être entreprises rapidement afin de permettre à tous les Québécois d'accumuler un revenu de retraite adéquat.

Les études menées au cours des dernières années ont toutes dressé les mêmes constats : les Québécois n'épargnent pas suffisamment pour la retraite et, si rien n'est fait, le Québec se trouvera confronté à un grave problème de pauvreté de ses aîné-es dans les années à venir. Selon le rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite*, 33 % des ménages québécois n'épargnent pas suffisamment pour atteindre

un taux de remplacement de leur revenu de 60 % à la retraite s'ils prennent leur retraite à 65 ans. Cette situation est plus critique pour les travailleuses et les travailleurs ayant un revenu annuel qui s'établit entre 20 000 \$ et 60 000 \$. La raison est fort simple et bien connue de tous ; il est très difficile pour un travailleur seul, qui ne participe pas à un régime de retraite collectif, d'épargner en vue de la retraite. En effet, très peu réussissent à épargner année après année et surtout à faire fructifier cet avoir de façon efficace. Les travailleurs qui y parviennent sont ceux qui participent obligatoirement à un régime d'entreprise ou à un régime sectoriel. Depuis plusieurs années, le gouvernement et la RRQ investissent des sommes importantes dans les campagnes de sensibilisation à l'épargne-retraite. Malheureusement, cet effort n'a pas obtenu de résultats significatifs. Le Québec n'est pas le seul dans cette situation. Ainsi, le comité de travail de l'OCDE sur les pensions privées est arrivé à la conclusion que les campagnes publiques de formation et d'information financières sont inefficaces. Seuls les pays qui ont adopté une participation obligatoire à des mécanismes d'épargne collective arrivent à atteindre des niveaux adéquats de protection du revenu à la retraite.

Au Québec, moins de 40 % des travailleurs participent à un régime de retraite adéquat et ce pourcentage est encore plus bas lorsqu'on isole la cohorte des plus jeunes travailleurs qui sont touchés par des terminaisons de régimes visant particulièrement leur groupe d'âge. Les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) mis en place récemment par le gouvernement, qui s'apparentent beaucoup plus à des mécanismes individuels d'épargne qu'à des mécanismes collectifs, ne permettront pas, selon nous, de modifier cette situation critique.

La CSN est convaincue qu'il faut assurer une participation plus large des travailleurs à des régimes de retraite collectifs. Il est difficile de penser que, sans contrainte législative, le nombre de travailleurs couverts par un régime de retraite complémentaire adéquat progressera de manière appréciable. Bien que des efforts supplémentaires soient faits, soit pour augmenter le nombre de régimes d'entreprise, soit pour mettre en place des régimes sectoriels, il est évident qu'un changement majeur dans la structure du système de retraite est nécessaire. Il faut obliger les entreprises à cotiser pour leurs travailleurs en vue de la retraite comme c'est maintenant le cas en Australie, en Grande-Bretagne et dans plusieurs autres pays de l'OCDE. La solution doit donc comporter un volet obligatoire, tant pour les travailleurs que pour les employeurs. Que ce soit par des régimes sectoriels ou par la mise en place de nouvelles formes de régimes de retraite à prestations déterminées, le gouvernement doit poursuivre les réflexions et les travaux en vue de moderniser le système de retraite du Québec. La loi sur le financement des régimes du secteur privé est nécessaire et devrait permettre de freiner le déclin des régimes à prestations déterminées, cependant son adoption ne peut signifier la fin des réformes.

Conclusion

La CSN appuie, dans l'ensemble, les nouvelles mesures de financement proposées dans le projet de loi présenté par le gouvernement. Bien que nécessaire à la survie des régimes de retraite à prestations déterminées actuellement en place, il n'en demeure pas moins que cette loi ne modifiera pas la situation financière de la majorité des travailleuses et des travailleurs québécois lorsqu'ils seront à la retraite et ne garantira certainement pas une sécurité accrue lors de la retraite à tous. Le travail et la réflexion sur un meilleur système de retraite sont loin d'être terminés.

Les mesures prévues dans le projet de loi n° 57 devront être assorties d'un règlement d'application afin qu'elles soient pleinement mises en œuvre. C'est le cas, par exemple, de la politique de gestion des risques ainsi que de la possibilité pour les comités de retraite de se doter d'une politique d'achat des rentes auprès d'une compagnie d'assurance. Les parties, membres du sous-comité du CCTM, se sont entendues sur la nécessité de ces politiques, mais n'ont pu conclure leurs travaux quant à leur mise en œuvre.

D'autres problèmes tels que l'existence de régimes à deux vitesses et les bénéfices minimums en cas de départ et de décès n'ont pu être abordés par le sous-comité faute de temps et en raison de l'urgence du projet de loi à l'étude. De plus, la CSN estime qu'il est urgent de mener une réforme globale du système de retraite afin de permettre à tous les travailleurs d'accumuler un revenu de retraite adéquat. Il est également nécessaire de trouver des formes de régimes de retraite dotés de nouvelles façons de partager les risques et permettant de regrouper plusieurs petites entreprises, ce qui favoriserait la mise en place de régimes sectoriels.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les régimes de retraite font partie intégrante des conventions collectives. Les représentants des employeurs et des employés doivent participer aux réflexions sur la suite des choses, et ce, même après l'adoption du projet de loi. Il nous apparaît que la méthode adoptée par le sous-comité est la meilleure façon d'obtenir des solutions adaptées au marché du travail et surtout des solutions recevant l'approbation de toutes les parties.

Recommandations

1. La CSN appuie la méthode de financement proposée dans le projet de loi n° 57 puisqu'elle permettra d'atteindre la majorité de nos objectifs relativement au financement d'un régime de retraite.
2. La CSN recommande au gouvernement que le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) poursuive sa réflexion sur le financement des régimes de retraite et sur les prochaines réformes possibles en matière de régimes de retraite.
3. La CSN recommande que le gouvernement adopte, après consultation du CCTM, la réglementation pertinente en matière de politique d'achat des rentes et de politique de gestion des risques.
4. La CSN recommande que le gouvernement rende permanentes les mesures permettant aux retraité-es de transférer à la RRQ, lors d'une faillite d'entreprise, leur capital-retraite afin qu'elle administre provisoirement leurs rentes.
5. La CSN recommande au gouvernement du Québec de modifier rapidement, après consultation du CCTM, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin de préciser qu'on ne peut établir une catégorie différente de travailleuses et de travailleurs sur la seule base de leur date d'embauche.
6. La CSN recommande l'abandon du mécanisme de consultation prévu dans le projet de loi n° 57 en ce qui a trait aux clauses d'utilisation des surplus. La CSN demande que le projet de loi prévoie que, dans les cas où des régimes déclareraient un surplus au premier janvier 2016, les règles actuellement en vigueur encadrant l'utilisation des surplus soient maintenues pour l'utilisation de ce surplus.

En ce qui concerne les nouveaux surplus, la CSN recommande qu'ils soient utilisés selon le nouveau cadre réglementaire et selon les mécanismes qui auront été convenus par les parties, en lien avec l'ensemble des autres modifications requises par la Loi.
7. La CSN recommande de remplacer la protection minimale des participants, soit la prestation additionnelle et la règle du 50 %, par un bénéfice minimal égal à 150 % des cotisations que le participant a versées au régime.
8. La CSN recommande que le *Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence* ainsi que le *Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec* soient couverts par les mesures de financement prévues dans le projet de loi n° 57.
9. La CSN recommande que le gouvernement revoie à la baisse la grille servant d'objectif au provisionnement du fonds de stabilisation des régimes de retraite des organismes paragouvernementaux étant donné la faible possibilité qu'ils fassent faillite.