

Mémoire

présenté par

**la Fraternité des policiers et
policières de Montréal**



Fraternité des policiers
et policières de Montréal

à

Henri-François Gauthrin

Député de Verdun

Projet de loi N° 195
Loi modifiant la Loi sur les régimes
complémentaires de retraite

Septembre 2004

Fraternité des policiers et policières de Montréal (FPPM)
480, rue Gilford, bureau 300
Montréal (Québec) H2J 1N3

Téléphone (514) 527-4161
Télécopieur (514) 527-7830
Page Internet www.fppm.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	4
Historique à la fraternité	6
Nécessité d'un débat élargi sur la question des surplus actuariels.....	7
Un projet de loi générateur d'incertitude	9
Simple consultation ou droit de veto	9
Un employeur en difficulté financière	9
Un problème de financement et d'amélioration du régime	10
De nouvelles questions	11
Et s'il y avait un déficit?	11
Une gestion séparée de la caisse du régime.....	11
Conclusion	12

PRÉAMBULE

La Fraternité des policiers et policières de Montréal (FPPM) tient tout d'abord à vous remercier de votre invitation à exposer devant la Commission des finances publiques son point de vue sur le projet de loi 195 modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

Nous désirons vous rappeler que la Fraternité est un syndicat ayant pour mission l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de ses membres, soit les quatre-mille-deux-cents (4 200) policiers et policières de la Ville de Montréal¹.

D'emblée, nous tenons à vous souligner que la FPPM a déjà prouvé par le passé qu'elle avait conscience de l'existence de son devoir moral de tenir compte des besoins et revendications des bénéficiaires du Régime de retraite lorsque la situation économique du régime le justifiait.

Le projet de loi 195 a, notamment, pour effet d'offrir aux bénéficiaires la possibilité de donner leur consentement à une entente intervenue entre le syndicat accrédité et l'employeur lorsque celle-ci prévoit un congé de cotisations patronales à même les surplus actuariels existants. Avec cet appui, l'employeur pourra bénéficier de la protection accordée par l'article 146.7 et ainsi être à l'abri de tout recours quant à l'utilisation des surplus.

Il est important de comprendre dès à présent qu'il s'agit à notre avis d'un **véritable droit de veto** accordé aux bénéficiaires quant à l'utilisation des surplus actuariels présents dans un régime de retraite. Et que, d'entrée de jeu, il est également important de souligner que **la Fraternité est contre tout projet ayant pour effet d'accorder un tel droit de veto.**

Il va de soi, quant à nous, que le désir du gouvernement de répondre aux aspirations des bénéficiaires, ou plus particulièrement des retraités en cette matière, en leur octroyant un droit de veto est une illustration claire qu'il s'agit bien plus ici d'une question de « droit de propriété » quant aux surplus actuariels que de donner un droit de veto à un groupe de personnes que le législateur croit lésé. **Nous sommes persuadés qu'un débat élargi sur cette seule question est absolument nécessaire avant que le gouvernement intervienne comme il entend le faire suite aux revendications de certains groupes de pressions.**

¹ Article 2.02 des statuts et règlements de la FPPM

Nous nous attarderons donc dans ce mémoire sur les conséquences de l’octroi d’un tel droit de veto aux bénéficiaires, tout en soulignant les difficultés d’application, les iniquités que ce droit de veto ne manquera pas de susciter, et surtout ses conséquences sur le régime de relations de travail entre l’employeur d’une part et le syndicat accrédité et mandaté pour négocier l’ensemble des conditions de travail, y compris le régime de retraite des participants actifs, d’autre part.

HISTORIQUE À LA FRATERNITÉ

Il serait dommage que le projet de loi 195 ait pour résultat de pénaliser certains groupes de travailleurs en rendant plus difficile les négociations portant sur le régime de retraite entre certains syndicats et employeurs, lesquels **lorsque la situation le justifie** prennent leur responsabilité et appliquent ce que leur devoir moral leur dicte de faire.

La Fraternité des policiers et policières de Montréal est un exemple à cet égard, puisqu'à l'occasion de la négociation du régime de retraite de 1998, en présence de surplus actuariels, la Fraternité a tenu compte des besoins des bénéficiaires du régime de retraite.

À titre d'illustration, la Fraternité a signé une entente le 24 mars 1998 avec son employeur de l'époque, la Communauté urbaine de Montréal (CUM) afin que des surplus actuariels de quatre-cent-soixante-dix millions (470 000 000) présents à l'époque, deux-cent-trente-cinq millions (235 000 000) soit octroyés aux participants, et, de ce montant, cent-neuf millions (109 000 000) servent à « **l'amélioration des bénéfices de retraite des participants retraités, leur conjoint ou veuve le cas échéant** ».

La Fraternité est d'avis que puisqu'un syndicat est suffisamment responsable pour être partie prenante dans la constitution, le maintien et la bonne administration d'un régime de retraite, le législateur devrait laisser le syndicat poursuivre dans la même veine lorsqu'il y a des surplus actuariels. **Le gouvernement doit ainsi lui laisser le soin, après avoir consulter les bénéficiaires du régime, de négocier quels seraient les bénéfices qui devraient être bonifiés à leur égard.**

D'ailleurs, quant à la possibilité pour un syndicat de négocier au nom des retraités, même s'ils sont exclus du processus de négociation, notons que cette pratique courante a été entérinée par la Cour suprême dans l'affaire Dayco².

² Dayco (Canada Limited) c. TCA-Canada (1993) 2RCS.230.299

NÉCESSITÉ D'UN DÉBAT ÉLARGI SUR LA QUESTION DES SURPLUS ACTUARIELS

Tel qu'abordé brièvement au sein de notre préambule, la disposition introduite par le projet de loi 195 octroie un droit de veto aux bénéficiaires, lequel n'est pas sans soulever la question du droit de propriété de ceux-ci aux surplus actuariels.

Toutes les parties impliquées, en l'occurrence l'employeur, le groupe des participants actifs, de même que les bénéficiaires, ont tous des arguments logiques et valables à des niveaux divers, et ce, selon leur point de vue sur la question du droit de propriété des surplus actuariels. Cette question est à ce point complexe et importante qu'elle nécessite un débat élargi que le projet de loi actuel ne saurait résoudre à lui seul sans que les conséquences négatives l'emportent largement sur le correctif qu'il tente d'apporter.

Est-il utile ici de rappeler qu'en vertu de la Loi et des régimes de retraite, les bénéficiaires voient leurs **prestations acquises** et que ni l'employeur, ni le syndicat ne peut négocier une entente qui aurait comme conséquence la diminution de ces prestations. De plus, l'état du droit sur la question de la propriété des surplus actuariels³ est à l'effet que les bénéficiaires **n'ont droit qu'à leurs prestations acquises**, que les « surplus actuariels » ne sont que théoriques et que les bénéficiaires ne peuvent avoir droit qu'à des surplus « réels », survenant lorsqu'il y a terminaison du Régime.

En effet, ces surplus actuariels ne sont que théoriques puisqu'ils consistent en une somme incertaine déterminée par les hypothèses développées par les actuaires des régimes de retraite et sujettes à la conjoncture économique. La Cour d'appel, dans l'arrêt T.S.C.O.⁴, nous le rappelait d'ailleurs parfaitement:

Il faut bien comprendre la nature de ces droits dans le droit des obligations québécois. Leur quotité n'était pas établie. Nul employé, pendant la durée du plan, ne pouvait réclamer une portion précise de la caisse. Il pouvait arriver que l'évolution économique, des placements malheureux ou des modifications dans les participations au plan rendent éventuellement les surplus inexistants.

(Nos soulignés)

³ Schmidt c. R. Product Canada Limited (1994) 2RCS.611

⁴ T. S. C.O of Canada Limited c. Châteauguay (1995) RSQ.637

Il est donc surprenant que le législateur songe à octroyer aux bénéficiaires un droit de veto sur des surplus actuariels pour lesquels, selon l'état actuel du droit, ils n'ont aucun droit de propriété lorsque le régime de retraite est encore existant.

UN PROJET DE LOI GÉNÉRATEUR D'INCERTITUDE

SIMPLE CONSULTATION OU DROIT DE VETO

Étant donné qu'une entente sur le partage des surplus actuariels implique fréquemment un congé de cotisations patronales, il n'est pas déraisonnable de penser que la majorité de ces ententes devront, si le projet de loi est adopté, faire l'objet d'une approbation par un tiers, en l'occurrence le groupe des bénéficiaires.

Considérant que ce dernier groupe possède des intérêts qui lui sont propres, il n'est pas non plus déraisonnable de penser qu'il y aurait dans l'appréciation de ce qu'est « l'équité » dans le partage de surplus, autant d'interprétations de ce que cette notion sous-entend qu'il y a de bénéficiaires ou de groupes représentant les bénéficiaires.

Cette situation ne sera certainement pas sans avoir une grande influence sur les négociations, puisque les parties se retrouveront devant la difficulté supplémentaire de faire approuver par le groupe de bénéficiaires une entente qui est parfois le fruit de négociations ardues, et ce, sans avoir la moindre certitude que celle-ci soit entérinée par les retraités.

UN EMPLOYEUR EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE

Même si dans le milieu municipal il est difficile de croire à la possibilité qu'une entreprise soit en difficulté à ce point tel que sa survie puisse être menacée, il n'en demeure pas moins que beaucoup s'en trouveront pour discourir sur les difficultés financières des municipalités.

Ainsi donc, un employeur en proie à une situation financière qui justifierait un congé de cotisations patronales à même les surplus actuariels se retrouverait face à une situation bien problématique avec l'adoption de ce projet de loi.

En effet, le groupe de bénéficiaires n'étant plus à l'emploi de son ancien employeur, les intérêts de ces derniers et des participants actifs seront certainement fort divergents. Il est donc aisé de percevoir les difficultés réelles qui peuvent survenir lorsqu'un employeur désire obtenir un congé de cotisations au régime de retraite à même les surplus actuariels, et ce, en évoquant un prétexte légitime de difficulté financière. Le groupe de bénéficiaires n'étant plus à l'emploi et ayant une rente garantie, il n'assume pas le même risque que les participants actifs, lesquels peuvent voir leurs conditions de travail diminuées ou à la limite leur emploi perdu si l'entreprise n'obtient pas son congé de cotisation. La possession de ce droit de veto que leur accorderait la nouvelle disposition entraînerait certainement une situation pour le moins périlleuse.

UN PROBLÈME DE FINANCEMENT ET D'AMÉLIORATION DU RÉGIME

Lorsqu'il est question du financement d'un régime de retraite, l'employeur exige souvent du syndicat un plafonnement des cotisations patronales afin de financer les nouvelles améliorations, et ce, en contrepartie d'une bonification du régime pour les participants actifs.

Ce plafonnement consiste également à ce que si les coûts dépassent ceux prévus pour les améliorations, l'employeur se rembourse de l'excédent à même les futurs surplus actuariels à venir par le biais d'un congé de cotisations. Nous croyons que ce type de situation dite de « clause banquier » prévoyant un congé de cotisations patronales lors de futurs surplus actuariels sera couvert par l'application des dispositions afférentes du projet de loi 195.

C'est donc dire que dans ce type de situation un refus des bénéficiaires fera obstacle à une amélioration du régime de retraite des participants actifs, alors que le groupe des bénéficiaires, faut-il le rappeler, verra sa rente garantie à la fois par le Régime et par la Loi.

DE NOUVELLES QUESTIONS

ET S'IL Y AVAIT UN DÉFICIT?

Rappelons de nouveau⁵ que l'existence « d'un surplus actuariel » n'est que théorique, que son existence ne constitue pas une somme certaine et qu'elle dépend davantage des hypothèses utilisées par l'actuaire du régime de retraite. De plus, ces sommes **n'étant pas cristallisées**, un surplus actuariel peut se transformer en quelques années en un **déficit actuariel** en présence d'une conjoncture économique difficile comme les années 2000, 2001 et 2002 ont si bien su nous le rappeler.

Ceci étant dit, il est bon de rappeler que dans la plupart des régimes en situation de déficit actuariel, l'employeur est redevable de ce déficit auprès du régime de retraite. Face à ce type de situation, il est à prévoir que celui-ci s'adressera aux participants actifs afin d'obtenir soit des concessions à leurs conditions de travail, à leur régime de retraite ou encore en lui demandant d'augmenter ses cotisations salariales.

Il est à prévoir qu'en présence de telles concessions de la part des participants actifs, ceux-ci désireront lors de futurs surplus actuariels procéder légitimement à un rattrapage sur les concessions consenties durant les années plus difficiles.

En présence de surplus actuariels, il est surtout à prévoir que le groupe de bénéficiaires, même s'ils n'ont pas eu à consentir heureusement pour eux à une baisse de leur rente, voudront également ce qu'ils percevront comme « leur part légitime », et ce, au détriment des participants actifs. Ces derniers désirant utiliser une plus grande partie des surplus actuariels afin de parfaire le rattrapage du régime.

UNE GESTION SÉPARÉE DE LA CAISSE DU RÉGIME À PRÉVOIR

Dans l'éventualité où le gouvernement irait de l'avant avec l'adoption de ce projet de loi, les conséquences qui en découleront ne manqueront certainement pas de nécessiter une nouvelle modification législative permettant une gestion séparée de la caisse de retraite entre les participants actifs et les bénéficiaires.

Il est également à prévoir que la gestion de l'actif pour le groupe des bénéficiaires commandera une politique d'investissement plus conservatrice, diminuant ainsi d'autant la possibilité de l'existence de surplus pour ce groupe et l'amélioration de leur rente de retraite.

⁵ Schmidt c. R. Product Canada Limited (1994) 2RCS.611
T. S. C.O of Canada Limited c. Châteauguay (1995) RSQ.637

CONCLUSION

Pour la FPPM, la question du partage des surplus en est une complexe et importante qui nécessite un débat beaucoup plus large, et ce, au profit autant des participants actifs, que de l'employeur, que pour les bénéficiaires.

À notre avis, le projet de loi 195 ne résout en rien le problème du partage des surplus actuariels en ce qu'il rend le remède bien pire que le mal que le projet désire combattre.

Historiquement, la FPPM a toujours songé à ses retraités **lorsque la situation globale du régime le lui permettait** et négociait alors une augmentation des bénéfices dévolus à ceux-ci.

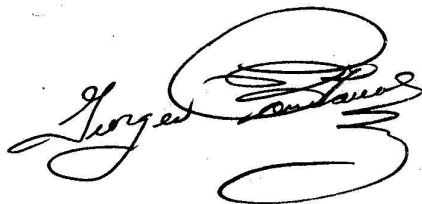
Par contre, il est important de prendre conscience que chaque situation de partage de surplus actuariels nécessite une analyse cas par cas rendant difficile l'application mur à mur de dispositions législatives à tous les régimes de retraite comme le prévoit le projet de loi 195.

Pour l'instant, la seule solution viable, considérant l'état actuel du droit, et le maintien de l'équilibre précaire des relations de travail au Québec, est d'obliger le syndicat à consulter les bénéficiaires afin de connaître leurs besoins et leurs revendications.

Il ne faut surtout pas oublier que les syndicats au Québec ont été suffisamment responsables pour être à la fois partie constituante des régimes de retraite et voir à leur saine administration, et ce, dans l'objectif ultime du bien-être économique des retraités futurs et actuels. Nous ne voyons aucune raison pour laquelle il en serait autrement en présence de surplus actuariels.

Le projet de loi 195 suscitant davantage de problèmes qu'il n'en résout, nous vous soumettons respectueusement qu'il ne devrait pas être adopté.

Le président de la Fraternité



Georges Painchaud