



## Avis – projet de loi C-228

Transmis au Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie

Le 3 février 2023

### **Réseau FADOQ**

7665, boulevard Lacordaire  
Montréal (Québec) H1S 2A7

Téléphone : 514 252-3017  
Sans frais : 1 800 544-9058  
Télécopie : 514 252-3154  
Courriel : [info@fadoq.ca](mailto:info@fadoq.ca)

© Réseau FADOQ 2023

Responsables : Gisèle Tassé-Goodman, présidente et Danis Prud'homme, directeur général  
Rédaction : Philippe Poirier-Monette, conseiller spécial en relations gouvernementales  
Révision et correction : Sophie Gagnon

## Table des matières

Présentation du Réseau FADOQ .....	3
Mieux protéger les fonds de pension .....	4
Les améliorations notables .....	5
Un processus législatif rapide et bénéfique .....	6
Déboulonner les mythes .....	7
Recommandations .....	9
Bibliographie .....	10

## Présentation du Réseau FADOQ

---

Le Réseau FADOQ est un regroupement de personnes de 50 ans et plus qui compte près de 525 000 membres. Il y a plus de 50 ans, l'objectif principal de la fondatrice, Marie-Ange Bouchard, était de briser l'isolement des aînés en leur offrant une panoplie d'activités de loisir, sportives et culturelles.

L'un des intérêts principaux de notre organisation est de faire des représentations auprès de différentes instances politiques dans le but de conserver et d'améliorer la qualité de vie des aînés d'aujourd'hui et de demain. Ainsi, nous offrons notre collaboration et mettons notre expertise à profit afin d'encourager les différents paliers gouvernementaux à faire des choix judicieux tenant compte du contexte démographique qui fait du Québec l'une des sociétés occidentales dont le vieillissement de la population est le plus marqué.

Le Réseau FADOQ souhaite susciter une prise de conscience, dans l'objectif que la voix des aînés soit représentée et surtout considérée dans les enjeux politiques. Bien que le vieillissement de la population soit un état de fait, cet enjeu ne doit pas être regardé par une lorgnette pessimiste.

Toutefois, il est nécessaire que les impacts du vieillissement de la population soient examinés sérieusement par les autorités gouvernementales. Le Réseau FADOQ estime qu'il est important de travailler à des solutions proactives et novatrices, permettant une évolution positive de notre société face à cette réalité.

## Mieux protéger les fonds de pension

---

Le Réseau FADOQ se mobilise depuis plusieurs années sur l'enjeu de la protection des fonds de pension. Périodiquement, des situations dramatiques concernant des retraités ou des futurs retraités sont relayées dans les médias.

Récemment, l'histoire des retraités du Groupe Capitales Médias (GCM) a marqué l'imaginaire. Aux prises avec un déficit de solvabilité des régimes de retraite des employés et retraités hérité du précédent propriétaire des quotidiens, GCM a déclaré faillite en août 2019 et s'est placé sous la protection de ses créanciers. Par la suite, GCM a entamé un processus de restructuration en coopérative de travailleurs. Cette opération, approuvée par la Cour supérieure du Québec, a consacré la perte de 30 % des rentes des retraités. Finalement, les retraités subiront une perte de plus ou moins 26 %, selon les régimes (Beaudry-Michaud, 2020).

La situation subie par les retraités du Groupe Capitales Médias n'est pas unique en son genre. D'autres cas semblables ont été médiatisés précédemment. C'est le cas, notamment, des retraités de Sears, Mabe ou encore la minière Cliffs. Ces situations sont des drames humains pour les personnes qui doivent continuer de vivre malgré leur régime de retraite amputé.

Afin de mettre fin à ce genre de situation, le Réseau FADOQ s'est mobilisé sur deux fronts : aux niveaux fédéral et provincial. Depuis plusieurs années, le Réseau FADOQ demande au gouvernement du Québec de mettre en place un régime d'assurance fonds de pension. Instauré en Ontario, ce système « assure la protection des participants et des bénéficiaires ontariens des régimes de retraite à prestations déterminées privés à employeur unique en cas d'insolvabilité des responsables des régimes » (Autorité ontarienne de réglementation des services financiers, 2022). Dans le cas où une entreprise déclare faillite alors même que le fonds de retraite dont elle est responsable accuse des déficits actuariels, l'assurance fonds de pension permet de combler en partie les pertes subies par les retraités. Dans le cas ontarien, ce système alloue jusqu'à 1 500 \$ mensuellement aux travailleurs ayant été floués.

Toutefois, notre organisation estime que le problème doit d'abord et avant tout être réglé à la source. En effet, l'état actuel de la législation fédérale fait en sorte que les déficits des caisses de retraite sont considérés comme une dette parmi tant d'autres.

Pour le Réseau FADOQ, la solution doit passer par la modification de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (LFI) et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (LACC) afin que les caisses de retraite soient élevées au rang de créances prioritaires.

## Les améliorations notables

---

Sans être parfait, le projet de loi C-228, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension propose certaines améliorations touchant la protection des futurs retraités.

Notamment, il permet d'assurer le paiement en priorité des réclamations relatives au passif non capitalisé ou au déficit de solvabilité des régimes de pension et des réclamations relatives à la cessation de la participation de l'employeur aux régimes d'assurance collective en cas de procédure de faillite.

Il s'agit d'une avancée notable, puisque les compagnies en difficulté financière ne sont pas actuellement tenues de combler ces déficits. Cette conjoncture a donné lieu à des situations aberrantes puisque les retraités sont parmi les derniers créanciers remboursés en cas de faillite d'une entreprise et qu'ils ne bénéficient d'aucun statut particulier, contrairement aux banques qui sont payées en premier. Sans nécessairement ériger en créance « super-prioritaire » le déficit actuariel (aussi appelé « passif non capitalisé ») des caisses de retraite, le projet de loi C-228 propose que les retraités soient parmi les créanciers prioritaires en cas de faillite.

De plus, la pièce législative impose des conditions qui font en sorte que le Tribunal ne peut pas approuver la proposition de restructuration d'une entreprise si les paiements spéciaux ainsi que les sommes requises pour la liquidation de tout autre passif non capitalisé ou déficit de solvabilité du fonds ne font pas partie de la proposition. En cas de faillite de l'employeur, ce genre de disposition est également ajouté relativement aux sommes qui n'auraient pas été versées au fonds établi conformément au cadre du régime, lesquelles seront garanties par une sûreté sur les éléments d'actif du failli. Il en va de même en cas de mise sous séquestre de l'employeur puisque les sommes seront garanties par une sûreté sur les éléments d'actif de l'employeur.

La Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies comporte des modifications semblables, puisque la transaction ou l'arrangement entre une compagnie et ses créanciers ne pourra pas être homologué par un tribunal si une somme égale au total des paiements spéciaux ou toute somme requise pour la liquidation de tout autre passif non capitalisé ou déficit de solvabilité du fonds n'est pas versée. Notons, par ailleurs, que les modifications proposées touchent autant un régime de pension prescrit régi par une loi fédérale que tout autre régime de pension prescrit, ce qui est bien accueilli par le Réseau FADOQ.

Ainsi, sans nécessairement garantir que les déficits des caisses de retraite seront pleinement comblés, les modifications législatives ont pour effet que les retraités ne seront pas les derniers de liste à obtenir des remboursements sur des sommes qui leur sont dues. Bien que le Réseau FADOQ estime que les déficits des caisses de retraite devraient être considérés comme une créance garantie et qu'il aurait été important que les assurances collectives soient mieux protégées, le projet de loi C-228 constitue une avancée importante au bénéfice des travailleurs et des retraités.

Finalement, le projet de loi C-228 propose que soit déposé au Parlement un rapport annuel sur l'application de la loi au cours de l'année. Ce rapport annuel contiendra également les éléments nécessaires afin d'évaluer la santé des régimes de pension par rapport aux exigences de capitalisation ainsi que les mesures correctives prises ou ordonnées pour remédier aux régimes de pension qui ne satisfont pas aux exigences de capitalisation.

Ces documents devront être transmis aux ministres provinciaux responsables des finances et aux 15 commissions provinciales des valeurs mobilières qui sont concernés. Ces dispositions sont bien accueillies par le Réseau FADOQ puisqu'il s'agit d'un élément qui permet de rehausser la transparence sur des aspects souvent opaques et pour lesquels l'information est difficilement accessible.

## Un processus législatif rapide et bénéfique

---

Après plusieurs projets de loi visant à mieux protéger les fonds de pension dans le passé, les différents partis présents au Parlement ont visiblement convenu qu'il était maintenant temps d'adopter un projet de loi en la matière.

Ainsi, le projet de loi C-228 a cheminé rapidement. De surcroît, des modifications bénéfiques ont été apportées à cette pièce législative. À l'origine, les dispositions du projet de loi devaient entrer en vigueur cinq ans après son adoption. Ce délai a été réduit à quatre ans.

Par ailleurs, le projet de loi C-228 prévoyait à l'origine l'instauration d'une assurance qui pourrait être contractée par un employeur afin de fournir une garantie financière pour toute partie des cotisations qu'il est tenu de verser pour satisfaire aux critères et normes de solvabilité réglementaires ainsi qu'aux sommes que lui imposent tout accord entre employeurs participants, convention collective, loi ou règlement.

Pour le Réseau FADOQ, il était clair que cet article offrait plutôt la possibilité à un employeur responsable d'un fonds de pension déficitaire de se soustraire à ses responsabilités. Par ailleurs, l'option d'assurance n'était pas du tout définie. Tout d'abord, aucune précision n'était inscrite relativement aux institutions qui pourraient agir à titre d'assureur. De surcroît, l'utilisation de cette option n'était pas définie dans le temps.

Ainsi, notre organisation s'opposait à ces dispositions. Toutefois, au cours de l'examen en comité, ces dernières ont été retirées du projet de loi, à la satisfaction de notre organisation.

Un autre élément ayant été retiré du projet de loi pendant l'examen en comité concernait un article octroyant à un administrateur d'un régime de pension la possibilité d'effectuer ou de permettre que soit effectué le transfert d'éléments de l'actif ou du passif du régime de pension vers un autre régime. Par exemple, il était possible pour un administrateur de modifier unilatéralement un régime de pension à prestations déterminées afin d'en faire un régime à prestations cibles.

Pour le Réseau FADOQ, cet article aurait permis d'outrepasser un contrat convenu entre employeurs et employés, relativement à l'ensemble de la rémunération, dont les régimes de pension font partie intégrante. C'est donc avec satisfaction que notre organisation a constaté son retrait lors de l'examen en comité.

## Déboulonner les mythes

---

Le Parlement a eu 19 ans pour faire des consultations et l'étude de la question de la protection des fonds de pension. Pour le Réseau FADOQ, il est clair que les précédentes législatures ont été sensibles aux efforts de lobbying du secteur des administrateurs de régimes de retraite.

Le secteur des retraites prévoit des conséquences financières désastreuses si C-228 est adopté, notamment des coûts d'emprunt plus élevés et le risque de rendre le financement indisponible pour une restructuration en cas de faillite, ce qui causerait la disparition d'une entreprise en difficulté.

Aucune donnée ne vient soutenir ce point de vue. De surcroît, cet énoncé est étonnamment similaire aux objections soulevées jadis par l'industrie des pensions contre le Programme de protection des salariés (PPS), que le Parlement a adopté pour protéger les salaires des travailleurs dont les employeurs sont devenus insolvable. Pourtant, le PPS a été adopté en 2005 et l'industrie des régimes de retraite n'a jamais fourni d'exemples d'entreprises canadiennes forcées à la liquidation en raison de l'augmentation des coûts d'emprunt ou de l'incapacité de réunir des capitaux en raison du PPS. Aucune donnée n'indique non plus que la mesure de la productivité ou de l'emploi au Canada soit inférieure à celle des pays concurrents en raison du PPS.

Les opposants au C-228 expliquent que cette pièce législative réduira le nombre de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique au Canada. La réalité, c'est que le nombre de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique au Canada diminue depuis des années, sans aucune modification législative. Contrairement aux affirmations du secteur des administrateurs de régimes de retraite, la réduction du coût des retraites pour les entreprises liée à l'abaissement des exigences en matière de solvabilité n'a pas inversé ni enrayé le déclin des régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique. En fait, le taux de déclin augmente. La baisse des coûts n'a pas préservé les retraites, mais elle a libéré des fonds pour les rachats d'actions, les primes des dirigeants, les dividendes, etc.

Les entreprises peuvent financer intégralement leurs régimes de retraite, mais elles choisissent de ne pas le faire parce que la législation actuelle leur permet de sous-financer leurs régimes. Pour le Réseau FADOQ, il est clair qu'en changeant les règles, les entreprises changeront leur comportement. Le projet de loi C-228 offre des modifications législatives qui obligeront les entreprises à changer de comportement avant qu'une insolvabilité ne se produise. Légiférer sur la super-priorité des régimes de retraite à prestations déterminées en cas d'insolvabilité obligera les entreprises et les marchés des prêts à s'adapter pour tenir compte de la réalité juridique.

En d'autres termes, les entreprises seront contraintes par les prêteurs de financer entièrement leurs fonds de pension au risque de devoir retarder le paiement de primes aux dirigeants, le versement de dividendes ou d'effectuer des rachats d'actions, si leurs régimes de pension sont sous-financés. L'histoire d'Air Canada est une parfaite illustration de ce point. Lors du dépôt de sa demande d'insolvabilité en 2003, Air Canada avait un déficit dans son régime de retraite de 1,3 milliard de dollars. Au cours des 10 années suivantes, le déficit a grimpé à 4,2 milliards de dollars. Lorsque l'entreprise lui a demandé un allègement supplémentaire en 2013, le ministre des Finances de l'époque, Jim Flaherty, a exigé que des conditions soient attachées à cet allègement. Cela signifiait des restrictions majeures sur les rachats d'actions, le paiement de dividendes et la rémunération des dirigeants.

Rappelons que le Canada est très en retard par rapport aux États-Unis ou au Royaume-Uni en matière de protection des pensions. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont tous deux des régimes nationaux uniques de réglementation des pensions qui offrent une protection des pensions cohérente et équitable. Le Canada compte 11 juridictions différentes en matière de régimes de retraite, chacune ayant des exigences, des règles et des normes d'application différentes. La super-priorité en vertu du projet de loi C-228 est le meilleur moyen d'assurer une protection juste et équitable à tous les retraités à prestations déterminées dans le cadre très complexe de la réglementation des régimes de retraite au Canada.

En s'opposant au C-228, le secteur des retraites se concentre sur la réduction des coûts des fonds de pension des entreprises au détriment de la sécurité financière des aînés. Ce faisant, ce secteur soutient le principe que les employeurs ne devraient pas être responsables de leurs engagements envers leurs travailleurs et retraités en cas d'insolvabilité. Dans les consultations sur la réglementation des retraites, le secteur des retraites s'est prononcé en faveur de la suppression, ou du moins d'une réduction significative, des exigences de solvabilité. Accepter ces mesures, c'est accepter implicitement que les retraités puissent être lésés à vie. Des obligations moins élevées pour les promoteurs de fonds représentent moins d'argent dans les fonds de pension. Moins d'argent dans les fonds de pension signifie des pertes plus importantes pour les retraités en cas d'insolvabilité.

Ainsi, le secteur des retraites se concentre sur un seul objectif : libérer les entreprises de leurs engagements en matière de retraite. Dans ses mémoires sur le C-228, l'industrie des régimes de retraite soutient que les déficits des régimes de retraite ne devraient pas être comblés en cas d'insolvabilité et que l'entreprise insolvable et ses bailleurs de fonds devraient être exonérés de leur engagement en matière de retraite. Il est clair que cette industrie a comme objectif d'éliminer ou de réduire considérablement les objectifs de solvabilité des régimes de retraite.

Il est inadmissible que les retraités floués puissent être considérés comme des dommages collatéraux acceptables en cas d'insolvabilité. Mettre en péril la sécurité financière des aînés s'apparente à de l'exploitation financière. Depuis 1982, environ 250 000 aînés canadiens, dont des retraités de Sears, Nortel et White Birch, ont été confrontés à de l'insécurité financière et certains à la pauvreté, puisque leur ancien employeur a déposé une demande d'insolvabilité alors qu'il disposait d'un fonds de pension sous-capitalisé. Certains ont subi des réductions de revenu de pension de 30 %. Ce sont de vraies personnes confrontées à de vraies difficultés parce que, jusqu'à aujourd'hui, le Parlement s'était toujours montré sensible aux arguments des grandes banques, des prêteurs et des administrateurs de régimes de retraite.



## Recommandations

---

- 1- Que le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie procède rapidement à l'examen du projet de loi C-228, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension.
- 2- Que les sénateurs s'engagent à ce que le projet de loi C-228 chemine rondement à travers les étapes législatives du Sénat afin qu'il soit renvoyé à la Chambre des communes pour son adoption finale.

## Bibliographie

---

Autorité ontarienne de réglementation des services financiers. (2022). « Fonds de garantie des prestations de retraite », *en ligne* <https://www.fsrao.ca/fr/pour-les-consommateurs/les-regimes-de-retraite/fonds-de-garantie-des-prestations-de-retraite-fgpr>.

Michaud-Beaudry, Riel. (2020), « La faillite du Groupe Capitales Médias et ses retraités : des événements aux solutions », *en ligne* <https://observatoireretraite.ca/publications/articles/la-faillite-du-groupe-capitales-medias-et-ses-retraites-des-evenements-aux-solutions>.