

**Mémoire présenté par
le Congrès du travail du Canada**

au

**ministère des Finances concernant la
consultation sur le projet de cadre relatif aux
régimes de retraite à prestations cibles**

Juin 2014

Ministère des Finances — consultation sur le projet de cadre relatif aux régimes de retraite à prestations cibles

Juin 2014

Résumé

Le Congrès du travail du Canada (CTC) est la voix nationale de 3,3 millions de travailleurs et travailleuses du Canada sur les questions de politiques nationales. Le CTC rassemble les syndicats nationaux et internationaux du Canada, les fédérations provinciales et territoriales du travail et 130 conseils du travail de district dont les membres travaillent dans presque tous les secteurs de l'économie canadienne, exerçant tous les métiers dans toutes les parties du Canada.

Le CTC estime dangereuse et irresponsable la proposition du ministère des Finances visant un projet de cadre relatif aux régimes de retraite à prestations cibles en cas d'employeur unique dans le secteur privé sous réglementation fédérale et pour les sociétés de la Couronne. Le CTC s'oppose formellement aux conversions qui entraîneraient une réduction des prestations définies constituées et l'élimination des passifs au titre de ces prestations. Autoriser la conversion rétroactive des prestations définies constituées en prestations cibles conditionnelles serait une insulte et une grande injustice à l'endroit des bénéficiaires, qui risqueraient de se voir transférer la charge des rajustements au moment où ils seraient le moins en mesure de s'en acquitter. Dans un contexte de haute concurrence, autoriser les promoteurs à se délester du passif accumulé au titre des régimes à prestations définies (PD) encouragera d'autres employeurs à en faire autant. En outre, le CTC s'oppose fermement aux restrictions inacceptables imposées au processus de négociation collective et au rôle de gouvernance des administrateurs de régimes de retraite telles qu'énoncées dans le document de consultation. La proposition du projet de cadre d'autoriser la conversion des régimes à prestations déterminées (PD) en régimes à prestations cibles semble être

exclusivement motivée par le montant des coûts des régimes à prestations dévolus aux employeurs. Le projet de cadre du gouvernement relatif aux régimes à prestations cibles en cas d'employeur unique n'aura guère d'effet sur les revenus de retraite des 62 % de travailleuses et travailleurs canadiens sans régime de retraite employeur. Le CTC recommande au gouvernement de retirer son projet de cadre pour les régimes à prestations cibles et lui demande instamment de revenir à l'engagement pris en 2010 sur l'amélioration du Régime de pensions du Canada.

Introduction

Le Congrès du travail du Canada est heureux d'avoir l'occasion de présenter son point de vue sur le projet de cadre fédéral. Bien que la consultation soit ciblée, elle soulève des inquiétudes quant aux droits des bénéficiaires en vertu de la législation et de la jurisprudence encadrant les régimes de retraite, aux besoins en matière de financement, à l'administration des régimes et à d'autres questions fondamentales qui, selon le CTC, relèveraient d'un débat de fond. La consultation soulève des questions importantes à traiter d'urgence, telles que la gouvernance conjointe et les exigences de capitalisation des déficits de solvabilité des régimes à prestations déterminées (PD) parrainés par les sociétés de la Couronne et autres entités semblables, qui dépassent le cadre étroit de la consultation. Cette dernière reste muette sur d'autres questions ou offre des propositions contradictoires et insuffisamment élaborées. Le CTC demande donc au gouvernement fédéral d'élargir le débat sur la réglementation régissant les régimes de retraite employeur au Canada. Nous estimons qu'il est temps d'élargir le débat, car le cadre relatif aux régimes à prestations cibles n'est qu'une réponse parmi d'autres — contraignante et inadaptée, selon nous — à une série de problèmes concernant les régimes de retraite employeur au Canada.

Conversion des régimes à prestations définies en régimes à prestations cibles

Le CTC est fermement convaincu que l'on ne doit pas autoriser les promoteurs de régime à éliminer les passifs accumulés au moyen de conversions vers des régimes à prestations cibles. La conversion des régimes PD en régimes PC — qu'elle soit gérée de manière efficace ou quelque soit la complexité de la modélisation stochastique employée — amenuise le niveau de sécurité pour les participants. Les régimes PC peuvent tenter de stabiliser le montant des prestations, il n'en reste pas moins qu'un financement fondé sur des probabilités ou sur une capitalisation assortie d'une provision pour écarts défavorables n'offre aucune garantie. De plus, cela réduit le degré de protection en supprimant le droit légal aux prestations pour services passés.

Autoriser la conversion rétroactive des prestations définies accumulées en prestations cibles conditionnelles serait une insulte et une grande injustice à l'endroit des bénéficiaires. Lorsqu'elles existent, les prestations déterminées sont une condition et un terme déterminants du contrat de travail. Ce sont des revenus différés qui remplacent la rémunération actuelle par la promesse de futures prestations de retraite. Il est profondément injuste de modifier rétroactivement les termes de ce contrat et de remplacer l'obligation de l'employeur de financer le régime de manière adéquate par une réduction du montant des prestations accumulées, voire même des prestations de retraite en cours de service, en cas de financement insuffisant. Cela va à l'encontre de ce que l'on entend communément par obligation contractuelle. Nous mettons en doute la constitutionnalité du droit du gouvernement fédéral à éliminer les droits acquis des participants actifs et retraités de cette manière.

Le document de consultation prévoit explicitement la possibilité de convertir en régimes PC les régimes PD dont la capitalisation est déficitaire. Nous sommes inquiets à l'idée de voir des employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale faire appel à un mécanisme d'accommodement pour les régimes en difficulté ou aux procédures de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC), avec pour résultat l'inscription involontaire et coercitive des employés et des retraités à un régime PC. Il est dangereux d'encourager les employeurs du secteur privé et les sociétés de la Couronne à se lancer dans la

conversion PD-PC, que ce soit dans le cadre d'un mécanisme d'accommodement pour les régimes en difficulté ou de procédures relatives à la LACC. Cela risque d'inciter les employeurs, par effet de cascade, à se débarrasser du passif au titre des prestations de retraite constituées.

Face aux pressions exercées sur les bilans par l'adoption des normes comptables internationales pour les avantages sociaux des employés, qui font immédiatement ressortir les écarts actuariels, les investisseurs inciteront les employeurs à éliminer les passifs au titre des prestations de retraite même si les promoteurs eux-mêmes n'ont pas choisi cette voie. Même s'ils doivent en financer la totalité au moment de la conversion, les employeurs ne sauraient résister à l'attrait de se débarrasser de ce passif. Permettre à des employeurs de se délester de leurs obligations au titre des prestations constituées est dangereux et irresponsable. Dans un contexte fortement concurrentiel, où les investisseurs exigent des rendements élevés à faible risque, cela incitera d'autres employeurs et promoteurs à en faire autant.

Nous sommes également convaincus que, malgré ses dénégations, le gouvernement fédéral élargira tôt ou tard les conversions PD-PC à la fonction publique, à l'instar des gouvernements provinciaux. En réalité, le message du gouvernement fédéral aux promoteurs de régimes PD du secteur privé, aux employeurs du secteur public et aux différents ordres de gouvernement, est que maintenir le financement adéquat des prestations des régimes PD fait dorénavant l'objet d'une remise en cause. Pour ces raisons, le CTC recommande au gouvernement fédéral de retirer son projet de cadre relatif aux régimes à prestations cibles.

Communication du risque

Le document de consultation stipule que les objectifs et les risques du régime doivent être d'emblée clairement indiqués aux adhérents, mais il n'en est pas toujours ainsi. En fait, dans certains cas, les risques liés à une conversion PD-PC n'ont pas été clairement expliqués, soit parce que l'on a laissé croire erronément aux participants que leurs prestations

étaient « garanties à 97,5 % », soit parce que la promotion générale des régimes à « risques partagés » le laissait sous-entendre. ¹Le document de consultation fédéral lui-même reste flou, en indiquant que dans le modèle PC les prestations entrent dans la catégorie des prestations de base et doivent faire « l'objet d'une protection plus grande ». En fait, la conversion PD-PC, qui permet de réduire les prestations constituées et futures, amenuise le degré de protection.

Le document de consultation utilise l'expression « partage des risques », mais dans le cas des régimes PC, il s'agit bien plus d'un « déplacement des risques » voire d'un « transfert des risques » qui réduit considérablement les risques pour l'employeur et les transmet aux participants actifs et retraités. Du reste, le document de consultation le reconnaît en indiquant que « les participants et les bénéficiaires assument une partie du risque dans le cadre d'un régime à prestations cibles ».

Lorsqu'on en vient à estimer spécifiquement la probabilité que les prestations de base ne soient pas réduites, il est à noter que le document de consultation établit la probabilité à 90 %, plutôt qu'à 97,5 % comme dans le cas du modèle au Nouveau-Brunswick. On doit rester sceptique quant à la quasi-certitude déclarée de ces chiffres — simples résultats d'une modélisation statistique —, mais l'on peut constater un abaissement de la barre.

De même, le document de consultation déforme la réalité en affirmant que les régimes PD « laissent peu de latitude » pour réviser les dispositions du régime afin de composer avec les déficits de capitalisation, et que « les répondants de ces régimes ont la responsabilité exclusive des déficits ». Cela est en contradiction totale avec la situation des régimes PD au cours des six dernières années dont les dispositions ont fait l'objet d'importantes révisions pour composer avec les déficits de capitalisation et où les participants ont dû en partager le coût. À travers le processus de négociation collective, les participants syndiqués des régimes PD ont négocié l'augmentation des

¹ « À Fredericton, Blaine Higgs subit le contrecoup de la réforme des retraites », CBC News, le 18 avril 2013.

cotisations, les ententes de capitalisation particulières et temporaires assumées par le répondant et les bénéficiaires ainsi que les réductions temporaires (le cas échéant) des prestations. Conscients des avantages qu'apportent les régimes PD et de la nature cyclique propre à leur capitalisation, les participants se sont toutefois efforcés de préserver le concept fondamental des régimes de retraite à prestations déterminées. Dans la pratique, ces régimes de retraite ont démontré leurs capacités de souplesse, de créativité et d'équité au moment d'apporter des révisions à leurs dispositions pendant les périodes difficiles. Les régimes PD ont subi des pressions considérables dans les années qui ont suivi la crise financière. Dans de très nombreux cas, les parties à la table des négociations se sont accordées pour partager le coût des révisions.

Restrictions imposées aux administrateurs et aux agents négociateurs

Nous sommes heureux de constater que le document de consultation reconnaisse un point précis, bien que contraire à la position exprimée ailleurs dans le texte : l'avantage de laisser aux administrateurs une certaine flexibilité et un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la garantie totale de certaines prestations. Cependant, d'autres éléments figurant dans le document s'y opposent et font mauvais ménage avec l'accent mis par ailleurs sur les dispositions législatives. Ces oppositions et contradictions concernent également l'obligation fiduciaire. D'un côté, le document de consultation prévoit la création d'un « conseil de fiduciaires ayant une obligation fiduciaire envers le régime », mais de l'autre estime que « l'organe administratif d'un régime à prestations cibles devrait être à même de prendre des décisions dans l'intérêt de l'employeur, des participants et des retraités ». Les fiduciaires ne seraient pas autorisés à apporter de changements aux dispositions du régime, alors qu'ailleurs dans le texte l'on envisage qu'ils puissent conserver ces pouvoirs.

Les taux de cotisation forment un enjeu important lors des négociations collectives sur les retraites et les régimes PD doivent pouvoir réviser les

taux de cotisation en cas de déficit de capitalisation. Depuis plusieurs années, les régimes de retraite du secteur privé et du secteur public réexaminent cette question et révisent les taux de cotisation en fonction des besoins. Limiter cette fonction restreint de manière perverse la souplesse d'action des régimes. Ainsi, le CLC exprime son désaccord avec la proposition de « fixer un plafond limitant les hausses des cotisations de l'employeur et des employés ». Cette exigence limiterait indûment le pouvoir décisionnaire des futurs participants et des fiduciaires. Il convient de tenir compte d'éventuelles hausses des taux de cotisation dans le plan de recouvrement des déficits de capitalisation d'un régime de retraite, car l'avenir est inconnu et l'on doit éviter de réduire les prestations. Si l'on élimine ce facteur du plan de recouvrement, cela équivaut à compromettre la capacité d'adaptation face à de futurs imprévus.

Couverture des régimes de retraite et viabilité

Le document de consultation explique que l'initiative du gouvernement vise « à promouvoir la viabilité des régimes de pension ainsi que de continuer d'étendre la couverture de ces régimes et de garantir la suffisance du revenu de retraite qu'ils offrent aux Canadiens ». En réalité, le taux de couverture des régimes de retraite continue de diminuer plutôt que de s'améliorer, en grande partie parce que les employeurs du secteur privé refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir de régimes de retraite à leurs employés. Si le gouvernement fédéral tient à poursuivre son objectif d'étendre la couverture des régimes de retraite, plusieurs systèmes sont à considérer. Les régimes PD restent la meilleure option pour assurer aux travailleuses et travailleurs des revenus de retraite sûrs et prévisibles. Dans les secteurs dépourvus de régimes PD, tels que les lieux de travail à petits effectifs et au roulement de personnel important, où un régime à employeur unique ne serait pas envisageable et où l'employeur serait incapable de récupérer les déficits de capitalisation, il conviendrait de faciliter l'accès des employeurs et des employés sans régime de retraite aux régimes de retraite interentreprises (RRI). Si le gouvernement fédéral envisage réellement d'élargir et

améliorer l'accès aux employés non syndiqués, il pourrait travailler en collaboration avec les provinces, les syndicats et les associations patronales pour mettre en place des régimes de retraite interentreprises dans les secteurs où la couverture des régimes de retraite est faible.

Les régimes de retraite interentreprises fonctionnent le plus souvent de manière satisfaisante dans le secteur fédéral et dans les provinces, et ce depuis des dizaines d'années. Encadrés par la présence syndicale et le processus de négociation collective, les régimes de retraite interentreprises à prestations cibles ont apporté une solution à la retraite des employés de petites entreprises à haut roulement de personnel. Supérieurs aux REER collectifs et aux régimes à cotisations définies, les RRI fonctionnent comme les régimes PD et offrent des prestations de retraites prévisibles calculées selon une formule prévue dans le document du régime. Ils prévoient le cas échéant des conditions pour la retraite anticipée et les prestations de survivant ainsi que le versement de la valeur de rachat des prestations de retraite à la résiliation du régime individuel ou au décès du bénéficiaire. Dans le cas des RRI, les risques de longévité sont partagés et les investissements sont effectués à long terme comme pour les régimes PD. La mise en commun des capitaux d'investissement offre un rendement plus élevé que ne le ferait un régime de capitalisation, pour un coût équivalent. Les RRI sont soumis aux contrôles actuariels et régis par un conseil d'administration indépendant ayant une obligation fiduciaire envers les participants.

Bien que le taux de cotisation fasse de-facto l'objet de négociations collectives et qu'il n'est pas défini par la loi, dans le cas des RRI il n'est pas réajusté en cas de sous-capitalisation du régime et les prestations peuvent être réajustées (augmentées ou diminuées) selon les besoins. Mais le rôle central joué par les syndicats garantit que la stabilité des prestations reste la priorité numéro un, la réduction des prestations étant le dernier recours après avoir épuisé toutes les autres solutions de réajustement, et que les intérêts des participants sont à tout moment clairement définis et respectés. Ces avantages disparaîtraient si la flexibilité accordée par le processus de négociation collective était limitée par des dispositions législatives et réglementaires. En l'absence de

syndicats ou s'ils jouent un moindre rôle, il est à craindre que les travailleurs ne puissent éviter de voir leurs prestations réduites par esprit de représailles s'ils ne donnent pas leur accord sur d'éventuelles modifications au régime. Les travailleuses et travailleurs non syndiqués peuvent également se retrouver désavantagés par manque de ressources et d'expertise pour interpréter et analyser des propositions complexes visant une réduction des prestations. Nous avons par conséquent des doutes sur la mise en œuvre de régimes PC dans un contexte non syndiqué.

Le projet de cadre laisse entrevoir la conversion de régimes à cotisations définies (CD) en régimes PC, alors que, même si cette conversion avait lieu dans le cas des régimes à employeur unique, il n'en résulterait aucune amélioration en termes de couverture des régimes de retraite. Nous avons néanmoins du mal à croire que, dans le contexte actuel, les employeurs seraient prêts à convertir volontairement les régimes CD en régimes PC. Les régimes PC offrent en principe d'importants avantages par rapport aux régimes CD, pour les raisons énumérées ci-dessus. Il est toutefois peu probable qu'un employeur parrainant un régime CD choisisse de le convertir en régime PC, sans pression syndicale. Du point de vue de l'employeur, les régimes PC à taux de cotisation employeur fixe fonctionneraient de manière similaire aux régimes CD. Mais pour autant que les variations de taux de cotisation soient autorisées, les régimes PC offrent moins de sécurité et risquent de coûter plus cher aux employeurs, tout en étant certainement plus compliqués à gérer que les régimes CD administrés par des compagnies d'assurance. En fait, il serait bien plus intéressant pour les employeurs de convertir les régimes CD non pas en régimes PC, mais en Régimes de pension agréés collectifs (RPAC), dont la gestion administrative ne repose plus sur l'employeur, mais sur les compagnies d'assurance et autres fournisseurs de RPAC.

Nous sommes sceptiques quant à la capacité du projet de cadre du gouvernement de remédier à la faiblesse et à la diminution du taux de couverture des régimes de retraite au Canada. Il nous semble contre-productif que le gouvernement fédéral souhaite d'un côté élargir la couverture des régimes de retraite et de l'autre autoriser ceux qui

parrainent actuellement des régimes PD à se départir de leurs promesses passées sur les prestations de retraite et à se retirer totalement de la gouvernance des régimes. De plus, ôter les protections juridiques au regard des revenus différés des travailleuses et des travailleurs et autoriser la réduction des prestations pour services passés contribuera à dissuader encore davantage les travailleurs d'épargner collectivement pour leur retraite au moyen des régimes de retraite. « Si mes prestations constituées peuvent diminuer en raison des fluctuations du marché, alors pourquoi envisager de participer à un régime de retraite? » pourraient-ils se demander. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral refuse même de discuter de l'amélioration des régimes publics de retraite du Canada, bien insuffisants pour remédier au problème des quelque 12 millions de travailleuses et travailleurs canadiens sans régime de retraite employeur.

Selon le CTC, cette initiative vise principalement, sinon exclusivement, à dissiper les inquiétudes des employeurs au regard du coût des régimes PD. Parler de viabilité uniquement en termes de coûts, plus précisément du coût pour l'employeur, et indépendamment de l'adéquation et de la sécurité des retraites des participants, nous paraît insuffisant et mal ciblé. On ne peut réduire exclusivement la viabilité à une question de coûts pour l'employeur sans tenir compte des objectifs en termes d'adéquation, de la sécurité et de l'équité des retraites. Un régime de retraite peut évidemment offrir de très faibles prestations à un coût relativement élevé pour les participants, avec un degré de fiabilité très élevé et très peu de risques pour l'employeur. Mais il est peu probable que ce régime assure un niveau adéquat de revenus de retraite et que les participants continuent de le soutenir.

Résumé

Le CTC estime qu'autoriser les promoteurs à convertir les régimes PD en régimes à prestations cibles est une mesure dangereuse risquant de déstabiliser les accords de capitalisation existants et de générer l'incertitude à l'égard de la capitalisation future des régimes PD, non seulement au niveau fédéral, mais à l'échelle nationale. Cela risque de compromettre la capacité des régimes PD à maintenir leur santé financière après avoir récupéré en six ans des déboires causés par une crise financière mondiale et une récession économique graves. Dans la mesure où ils permettent de répartir les risques et offrent des revenus de retraite sûrs et prévisibles, ce serait une erreur d'affaiblir les régimes PD de la sorte.

Le CTC s'oppose à tout projet de politique qui sous-entend que les employés doivent en fin de compte se débrouiller seuls au moment de la retraite et que les employeurs n'ont aucune obligation au regard du bien-être des travailleurs une fois qu'ils ont quitté leur emploi. Les travailleurs n'ont pratiquement aucune possibilité d'influencer les marchés financiers et disposent de beaucoup moins de ressources que les employeurs pour gérer les risques et les conséquences des fluctuations. La sécurité de leur retraite ne doit pas dépendre de la performance des placements du fonds de pension simplement dans le but de protéger les employeurs des coûts actuels et futurs des régimes de retraite.

À travers ce projet de cadre, le gouvernement fédéral s'en tient à s'occuper des préoccupations des employeurs en termes de coûts et de risques, tout en refusant de voir les importants défis auxquels est confrontée la société canadienne au regard de la sécurité des revenus de retraite qui s'étend à l'insécurité financière et à l'inadéquation des revenus. Nous trouvons frustrante la perversité d'une initiative qui non seulement tient à ignorer cet enjeu pressant, mais peut effectivement l'aggraver. Ne faire que soulager la charge financière des employeurs au détriment des participants est une fausse solution à un problème bien plus grand et plus urgent.

Le CTC demande instamment au gouvernement fédéral de revenir à son engagement de 2010 d'améliorer le Régime de pensions du Canada. Une mise en œuvre progressive, entièrement financée, du doublement des futures prestations de retraite du RPC reste la solution la plus efficace et la plus rentable au problème de l'insuffisance de l'épargne retraite au Canada. Inégalé par les différentes options d'épargne-retraite du secteur privé, le RPC offre des prestations de retraite sûres, fiables, à l'abri de l'inflation et payables jusqu'au décès du participant, pour un très faible coût. Le RPC est financé au moyen de cotisations basées sur les revenus, afin que les futurs bénéficiaires ne soient pas tributaires des recettes fiscales à l'avenir. La presque totalité des travailleuses et travailleurs est déjà inscrite et cotise au RPC.

Le moins que l'on puisse dire est qu'il est grand temps pour un débat national sur la sécurité, l'adéquation et la viabilité du système de revenus de retraite au Canada. Au lieu du projet de régimes à prestations cibles, le CTC invite le gouvernement du Canada à amorcer un dialogue intégré et global sur les besoins actuels et futurs en matière de sécurité des retraites ainsi que sur l'efficacité de notre système de retraite pour y répondre.

Lgf/sepb225