

**Mémoire du
Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes**

**présenté dans le cadre des consultations menées
par le ministère des Finances sur un projet de cadre
fédéral relatif aux régimes de retraite
à prestations cibles**

juin 2014



Introduction

Le 24 avril dernier, le ministère des Finances du Canada a publié un document de consultation intitulé « Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles ». Le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (« STTP ») représente quelque 50 000 travailleurs et travailleuses, dont la majorité occupe un emploi dans des secteurs visés par la réglementation fédérale.

Le STTP tient à exprimer son point de vue au ministère des Finances du Canada sur les régimes à prestations cibles au palier fédéral. Le STTP estime qu'il est absolument nécessaire de tenir un débat public sur les règles de financement des régimes de retraite. Une discussion portant essentiellement sur les régimes à prestations cibles ne permettra pas un débat constructif parce qu'il s'agit de régimes de retraite qui ne sont pas conçus pour répondre aux intérêts des participants ni des bénéficiaires. Les régimes à prestations cibles font peser sur les travailleurs et travailleuses le risque de voir leurs prestations subir des pertes.

Il faut tenir une discussion franche, équilibrée et juste sur le caractère utile de la capitalisation du déficit de solvabilité. Plus précisément, la discussion doit permettre de déterminer si la capitalisation des régimes de retraite parrainés par des sociétés d'État devrait s'appuyer sur le critère de solvabilité. En tant qu'actionnaire unique de Postes Canada, le gouvernement fédéral voit au respect des obligations envers les participants au Régime de pension agréé de la Société canadienne des postes (« le Régime »). Contrairement à un employeur du secteur privé, le gouvernement fédéral n'encourt aucun risque d'insolvabilité. Puisque le gouvernement fédéral se porte garant de tout déficit actuariel, la capitalisation du Régime selon le critère de solvabilité ne devrait donc pas être obligatoire.

Si le régime de retraite d'une société d'État n'a plus à être capitalisé selon le critère de solvabilité, il devrait toutefois l'être selon le critère de permanence du régime. Nous soulignons qu'il s'agit là de la démarche adoptée par les régimes de retraite conjoints en Ontario.

Le STTP est d'avis qu'en matière de gouvernance, le régime de retraite conjoints constitue le meilleur choix. Il craint cependant que la notion de gouvernance partagée ne soit faussée, car elle sera discutée dans le cadre des régimes à prestations cibles. Le STTP estime que, pour protéger les intérêts des participants à un régime de retraite, il vaudrait mieux présenter la notion de gouvernance partagée dans un contexte plus neutre.

Le fait de voir les employeurs comme étant les seuls responsables des déficits actuariels de leur régime de retraite ne tient pas compte de la réalité. Les employeurs ont recours à une foule de stratégies pour assurer le partage du risque avec les employés. Par exemple, les employés touchent un salaire ou des avantages sociaux moindres et, en échange, ils obtiennent le maintien de leur régime de retraite à prestations déterminées.

Dans d'autres cas, l'employeur fait assumer la totalité du risque aux employés en convertissant leur régime de retraite à prestations déterminées en un régime de retraite à cotisations déterminées. Dans pareils cas, les employés perdent la sécurité de leur revenu et sont obligés de prendre des décisions d'investissement sans avoir le soutien requis ni les conseils nécessaires en la matière.

Voilà pourquoi il est trompeur de décrire les régimes à prestations cibles comme étant des « régimes à risques partagés », car cette description laisse entendre que l'employeur assume à lui seul le risque lié à un régime de retraite sous-capitalisé. Les salaires, conditions de travail et autres avantages sont souvent sacrifiés pour garantir le maintien des prestations de retraite. De plus, en cas de sous-capitalisation du régime de retraite et d'insolvabilité de l'employeur, les participants à un régime de retraite à prestations déterminées courent le risque de se retrouver, malgré eux, créanciers de leur employeur.

Contrairement aux autres créanciers, les participants à un régime de retraite et les bénéficiaires du régime ne peuvent pas décider s'ils vont ou non avancer des fonds au répondant du régime. Au lieu de cela, les participants se retrouvent trop souvent dans la situation où le répondant a pris de mauvaises décisions ou des décisions beaucoup trop brutales qui ont causé directement la sous-capitalisation du régime. Les bénéficiaires d'un régime de retraite assument eux aussi ces risques, et ce, malgré le fait qu'ils n'ont aucun droit de regard sur les décisions prises par le répondant du régime.

Comme nous l'avons souligné, dans le cas d'un régime de retraite à prestations déterminées, les participants et les bénéficiaires assument déjà une partie du risque. Dans le cas du Régime, le répondant a décidé de manière unilatérale que les participants assumeraient la moitié du coût des services courants. Malgré le fait que, dès maintenant, ils assument la moitié de ce coût, les membres du STTP n'ont aucun droit de regard sur les décisions prises par le répondant à propos du Régime.

Le STTP estime que toute solution aux problèmes de capitalisation du Régime qui entraîne une diminution des prestations acquises devrait être interdite. Les participants qui ont pris leur retraite ont rempli leurs obligations d'emploi à l'égard de leur employeur, en échange de quoi ils touchent les prestations qu'ils ont acquises grâce à leur travail. Il devrait être interdit à tout répondant d'un régime de retraite de se soustraire à ses obligations. De la même façon, les participants à un régime de retraite qui ont gagné leurs prestations ne devraient pas les perdre sous prétexte de faciliter la tâche au répondant du régime.

Si les régimes à prestations cibles sont approuvés comme modèle, les prestations acquises avant la date de conversion ne devraient pas faire l'objet d'une réduction. Réécrire une entente après coup est une action injuste, qui pourrait même s'avérer interdite par la loi. Il se peut que le gouvernement fédéral n'ait pas l'autorité constitutionnelle pour retirer tout droit de propriété acquis dont bénéficient les participants à un régime, qu'ils soient actifs ou retraités. À la lumière de ces considérations, la diminution des prestations acquises devrait être interdite.

Par ailleurs, le STTP est préoccupé par le fait que le processus de consultation sur les régimes de retraite se déroulera de manière à occulter le véritable débat qui doit avoir lieu sur les régimes de retraite. Un régime à prestations cibles se caractérise principalement par sa non-obligation d'être capitalisé selon le critère de solvabilité. La feuille de route des régimes de retraite des dix dernières années indique que la capitalisation selon le critère de solvabilité ne fonctionne ni pour les employeurs ni pour les participants au régime. La tenue d'un débat public sur l'efficacité de la capitalisation selon le critère de solvabilité constituerait une démarche à la fois plus directe et plus utile pour traiter de ce dossier.

Le STTP est de cet avis en partie parce que les régimes à prestations cibles suscitent de vives émotions. Établir un lien entre la capitalisation selon le critère de solvabilité et la réduction des prestations des participants fait reposer l'ensemble du fardeau sur les bénéficiaires du régime. Une discussion portant sur l'efficacité de la capitalisation selon le critère de solvabilité donnera sans doute lieu à des échanges plus productifs pour les intérêts des parties que la discussion acrimonieuse qui risque d'avoir lieu, où les parties restent invariablement campées sur leurs positions.

De plus, le STTP estime que toute discussion sur la capitalisation des régimes de retraite doit aussi porter sur l'investissement. Les régimes de retraite doivent être investis en tenant compte des obligations inhérentes. Il n'existe aucune exigence à l'endroit du répondant d'un régime de mettre en garantie des actifs d'une valeur égale à celle des obligations du régime. Si cet appariement de l'actif et du passif était obligatoire, la volatilité du régime serait grandement réduite, et sa pérennité, renforcée.

De la même façon, une discussion sur la gouvernance partagée devrait se tenir dans un cadre moins chargé en émotions. La gouvernance partagée ne devrait pas se faire au détriment des prestations. Les participants assument déjà une part importante du risque et des responsabilités, mais ne peuvent, dans les faits, exercer aucune autorité. L'expérience de l'Ontario en matière de gouvernance partagée vient appuyer le point de vue selon lequel les participants à un régime de retraite pratiquent une gestion prudente de leur régime, ce qui, à long terme, assure la meilleure protection possible des intérêts des participants et des bénéficiaires.

Par souci de clarté, les réponses du STTP aux questions soulevées dans le document de consultation seront fournies dans le même ordre que les questions ont été posées.

Intérêt des employeurs et des employés pour les régimes à prestations cibles

Le STTP constate, non sans inquiétude, qu'on a demandé aux répondants – généralement les employeurs – des régimes de retraite agréés visés par la réglementation fédérale, et à eux seuls, si les régimes à prestations cibles devraient être une option pour les régimes de retraite visés par la réglementation fédérale. Sans vouloir offenser qui que ce soit, le STTP est d'avis qu'on devrait aussi demander l'avis des participants et des bénéficiaires des régimes. Si l'on met en place des régimes à prestations cibles, les prestations de retraite des participants et des bénéficiaires seront menacées.

Tel qu'il est indiqué dans l'introduction, les participants aux régimes de retraite partagent déjà les risques des régimes de retraite à prestations déterminées. Ce « partage » prend la forme de salaires et d'avantages sociaux moindres, de prestations de retraite moins généreuses ou, en cas d'insolvabilité, d'une réduction des prestations acquises. De plus, bien souvent, les participants encourent ces risques sans prendre le moindre part à la gouvernance du régime.

Demander l'avis uniquement des répondants renforce la thèse selon laquelle seuls les répondants assument les risques. Pour être juste et équitable, il faudrait aussi demander l'avis des participants et des bénéficiaires.

Selon le STTP, se demander si les régimes à prestations cibles devraient être une option ne constitue pas un bon point de départ. Il faut plutôt tenter de voir si le système actuel de capitalisation du déficit de solvabilité fonctionne dans un contexte de faibles taux d'intérêt imposé par le gouvernement.

La capitalisation du déficit de solvabilité suppose qu'il y aura liquidation du régime de retraite à la date d'évaluation. La justification de ce point de vue s'explique, semble-t-il, par le fait que la capitalisation du déficit de solvabilité protégera les participants au régime si jamais le répondant du régime devait cesser ses activités.

Rien ne prouve que la capitalisation du déficit de solvabilité, à elle seule, protège les intérêts des participants et des bénéficiaires. En période de ralentissement économique, la situation de la capitalisation des régimes de retraite s'aggrave. Et bien souvent, cela se produit parce que la valeur du portefeuille d'actions diminue, tandis que la valeur des obligations du régime augmente et que les taux d'intérêt chutent.

La capitalisation du déficit de solvabilité ne protège pas les participants au régime contre la chute des marchés boursiers et la baisse des taux d'intérêt à long terme. Les intérêts des répondants, des participants et des bénéficiaires seraient beaucoup mieux servis par un mécanisme de capitalisation qui cherche à limiter toute inadéquation entre l'actif et le passif du régime que par la capitalisation du déficit de solvabilité.

Une autre lacune de la capitalisation du déficit de solvabilité réside dans le fait que les répondants et les participants sont tenus d'accroître leurs contributions au beau milieu d'un ralentissement économique ou tout de suite après une telle période. Il apparaît imprudent d'exiger des fonds supplémentaires à un moment où les parties prenantes à un contrat de retraite se trouvent dans une situation économique difficile.

Pour toutes ces raisons, la capitalisation du déficit de solvabilité n'atteint pas son objectif déclaré. En raison des réalités économiques, les régimes ne sont pas entièrement capitalisés au moment où ils sont le plus susceptibles de prendre fin. Compte tenu de ces considérations, le STTP recommande que le ministère des Finances consulte les parties intéressées au sujet de règles de capitalisation plus réalistes au lieu de les consulter au sujet de régimes à prestations cibles.

S'il est vrai que l'évaluation de la solvabilité est peu pertinente dans le secteur privé, elle est inexistante dans le secteur public. Les gouvernements ne font pas faillite. Par conséquent, il n'est pas judicieux de financer les régimes de retraite du secteur public selon le critère de solvabilité. En Ontario, par exemple, les grands régimes de retraite conjoints du secteur public sont exemptés des critères de solvabilité.

Le STTP est aussi d'avis que les sociétés d'État et les autres entités gouvernementales ne devraient pas être assujetties aux critères de solvabilité. Postes Canada est une société d'État mandataire. Le STTP ne cesse de se faire dire que le gouvernement du Canada est le seul actionnaire de Postes Canada. Étant donné la solvabilité du gouvernement du Canada, il est inutile d'imposer une obligation de solvabilité à Postes Canada.

4.1 Administration et gouvernance

Le STTP est d'avis que les régimes de retraite gérés conjointement sont préférables aux modèles de gouvernance où l'employeur contrôle toutes les décisions. Le gouvernement fédéral a récemment imposé une exigence selon laquelle les employés de Postes Canada cotisent la moitié du coût des services courants du régime de retraite de Postes Canada. Les membres du STTP sont tenus de payer la moitié du coût des services courants, mais ils sont exclus du processus de décision du Régime.

Selon le STTP, les régimes de retraite qui exigent de leurs participants actifs qu'ils paient la moitié du coût des services courants devraient être gérés conjointement.

Le gouvernement fédéral ne devrait pas décider de la composition de l'organe directeur du régime. Les parties prenantes au contrat de retraite devraient être habilitées à déterminer la composition de l'organe directeur.

L'organe directeur ne devrait pas avoir le pouvoir de modifier les documents du régime. Le pouvoir de modification devrait être l'apanage exclusif des agents négociateurs et de l'employeur. Toute modification au régime devrait, par conséquent, faire l'objet d'une entente et être ratifiée dans le cadre du processus de négociation collective.

Les travailleuses et travailleurs non syndiqués ne pourront pas négocier sur un pied d'égalité avec le répondant du régime. De plus, ils n'auront pas accès aux compétences spécialisées dont ils auront besoin, puisqu'ils n'auront pas les ressources pour faire appel aux spécialistes en question. Les travailleuses et travailleurs non syndiqués pourraient aussi craindre de subir des représailles s'ils ne se conforment pas aux volontés de leur employeur.

D'un point de vue pratique, il se pourrait que les régimes à prestations cibles ne puissent pas s'appliquer à un milieu de travail non syndiqué. L'inégalité de la relation de négociation et les possibles représailles de l'employeur sont des questions qui ne peuvent être réglées en l'absence d'un syndicat qui se voue à la défense des intérêts des membres.

4.2 Politique de capitalisation

4.2.1

Le STTP reconnaît que la politique de capitalisation d'un régime de retraite à prestations déterminées est certainement l'élément structurel qui contribue le plus à la stabilité et à la prévisibilité des cotisations requises aux fins d'un financement adéquat et à la protection des prestations du régime.

La nécessité d'un nouveau cadre de financement

Le bilan désastreux de la situation financière de ces régimes de retraite au fil des récentes années a mis en lumière les faiblesses inhérentes au cadre actuel de financement. Le STTP est d'avis que tous les intervenants doivent rapidement tirer profit des leçons apprises et mettre en place un nouveau cadre indispensable à la survie de ces régimes.

Il faut bien reconnaître qu'autant les évaluations actuarielles en continuité que celles en solvabilité n'ont pas répondu de façon satisfaisante aux attentes des intervenants :

- d'une part, la méthodologie sous-jacente à une évaluation en continuité apporte certainement la stabilité souhaitée au fil des années quant au niveau des cotisations requises pour le service courant. Toutefois, l'absence de marges adéquates expose durement autant les employeurs que les participants eux-mêmes aux conséquences financières découlant de l'obligation d'injecter des cotisations d'équilibre additionnelles, non planifiées et substantielles afin de compenser les inévitables (et parfois impressionnants) soubresauts dans les rendements attendus sur les actifs de ces régimes;
- d'autre part, bien que les présentes règles régissant les évaluations en solvabilité, règles que l'on peut qualifier de statiques, soient pertinentes dans le cas d'une réelle terminaison et liquidation d'un régime de retraite à prestations déterminées, l'usage systématique et imposée qui en est fait dans la situation d'un régime qui continue son existence ne répond pas aux attentes de stabilité de financement. En fait, ces règles menacent carrément l'existence des régimes à prestations déterminées compte tenu des coûts exorbitants qu'elles imposent aux répondants, particulièrement dans un contexte économique défavorable et, de ce fait, échouent lamentablement à protéger les prestations des participants actifs et retraités. Les mesures d'allègement infructueuses mises en place au fil des dernières années en font largement foi.

Voilà pourquoi un cadre de financement unique qui tiendrait compte de la continuité d'un régime et d'un rendement attendu en ligne avec la politique de placement retenue mais qui inclurait également une marge explicite dans le coût du service courant apparaît pour le STTP la plus prometteuse des orientations disponibles. Cette marge représenterait la différence entre les cotisations effectivement versées au régime et le coût du service courant.

Le risque de terminaison

Le risque de terminaison et de liquidation d'un régime de retraite devrait également être pris en compte, ceci en modulant le niveau de la marge requise selon l'appréciation de la pérennité organisationnelle de l'employeur et, conséquemment, de la pérennité même du régime. Ainsi, plus une organisation serait jugée pérenne, moindre serait la marge requise. Par exemple, les sociétés d'État, telles Postes Canada, se verraient ainsi attribuer un niveau de pérennité élevé et, par conséquent, la marge requise pour leurs régimes de retraite serait plus faible. Toutefois, les régimes des organisations œuvrant dans le secteur privé seraient assujettis à une marge plus élevée, reflétant les risques généralement plus élevés associés à une cessation des opérations et au coût de liquidation de ces régimes et offrant ainsi une meilleure protection des prestations aux participants, particulièrement lors d'une faillite.

La mise en place d'une marge financée

La mise en place de cette marge passe nécessairement par l'une ou l'autre ou une combinaison des deux avenues suivantes :

- hausse des cotisations, sans toutefois apporter de bonification correspondante des droits et prestations, ou
- réduction des droits et prestations, mais en maintenant inchangé le niveau des cotisations.

Le STTP tient à souligner que, bien que le document de consultation soit muet à cet égard, l'effort consenti par les participants pour mettre en place cette marge sera considérable. Ce sont eux qui auront à augmenter leurs cotisations et/ou à réduire leurs droits et prestations et non pas l'employeur. Mais c'est tout de même l'employeur qui en bout de ligne profitera directement de cet effort puisque l'objectif de ce nouveau cadre de financement est de réduire considérablement la probabilité d'un déficit relativement à la participation future et ainsi la probabilité d'avoir à verser des cotisations d'équilibre, lesquelles sont actuellement à sa charge. Par ailleurs, dans bien des cas, un employeur verra également ses cotisations de service courant réduites dans le processus de négociation menant à la création de la marge, ce qui lui permettra de rediriger l'économie ainsi réalisée à ce chapitre vers l'amortissement d'un déficit pour service passé. Finalement, toute modification aux droits et prestations de service courant résultera nécessairement, sinon à court terme du moins à moyen et long terme, à un changement de comportement de prise de retraite chez les participants, ce qui viendra réduire la valeur des engagements de service passé du régime et, conséquemment, tout déficit relatif à ces engagements. Ce concept de marge est d'ailleurs en application dans les secteurs municipal et universitaire de la province de Québec.

4.2.2 Questions

Est-ce qu'une évaluation sur une base de continuité serait suffisante à des fins de mesure et de capitalisation des prestations cibles?

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le STTP préconise de ne retenir qu'un seul et unique type d'évaluation actuarielle, soit celui en continuité, et ainsi d'abandonner définitivement tout recours à une évaluation en solvabilité.

Quelle approche faudrait-il incorporer au cadre législatif et réglementaire fédéral : l'approche fondée sur la marge, ou l'approche probabiliste?

Le STTP est d'avis que la législation devrait exiger le financement obligatoire d'une marge explicite en excédent du coût de service courant visant l'accumulation d'une provision pour écarts défavorables pour tous les régimes à prestations déterminées. Une période de transition serait alors nécessaire à cet effet. Par ailleurs, la législation devrait expressément prévoir que cette provision ne pourrait en aucun cas être utilisée pour financer quelque déficit que ce soit en regard de la participation antérieure à la mise en place de la marge.

Le STTP est également d'avis que la législation devrait imposer un niveau de marge minimal. Le niveau fixé par la législation devrait être suffisamment élevé qu'il assurerait effectivement une grande stabilité des cotisations. Cela éviterait qu'un régime n'adopte un niveau de marge insuffisant, ce qui fragiliserait le régime. Il ne faudrait surtout pas que le législateur envoie le signal que l'exercice visant à mettre en place une gestion plus efficace des risques puisse être fait à moitié.

Le STTP voit également la provision pour écarts défavorables alimentée par cette marge comme un réservoir de futures cotisations d'équilibre. Plus de détails à cet effet seront donnés à la section suivante traitant des cotisations.

Par ailleurs, le STTP considère que le niveau de la marge devrait toujours être exprimé en pourcentage du coût de service courant, ce qui permettrait d'ajuster automatiquement cette marge en fonction de l'évolution de ce coût de service courant, à la hausse comme à la baisse.

Après examen de l'incidence de paramètres tels le degré de maturité et la répartition des actifs du régime sur le niveau de la marge telle qu'illustrée dans un document de recherche publié par l'Institut canadien des actuaires (ICA) en janvier 2013 (*Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées*), le STTP est d'avis qu'il ne serait pas pertinent d'en tenir compte vu leur faible incidence sur le pourcentage qui pourrait être retenu par le législateur.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, cette marge devrait être modulée en fonction d'un facteur de pérennité organisationnelle, c'est-à-dire selon qu'elle s'applique à des régimes parrainés par des organisations pérennes ou non, ceci afin de tenir compte du risque de terminaison et de liquidation généralement associé à ces dernières. Par exemple, en s'inspirant de l'étude de l'ICA, le STTP serait à l'aise avec un niveau de marge qui serait ainsi fixé à 20 % du coût du service courant pour des régimes parrainés par des organisations pérennes. Évidemment, l'atteinte d'un tel niveau de marge devrait pouvoir s'échelonner sur quelques années compte tenu de l'effort requis.

Une telle marge jouerait aussi un rôle de premier plan lors d'une terminaison de régime. En effet, lors d'une telle éventualité, le degré de solvabilité, même si cette dernière n'est pas financée, serait conséquemment plus élevé, se situant probablement dans les 90 % et plus. Pour des régimes parrainés par des organisations non pérennes, le niveau de marge devrait être plus élevé, autour de 30 %, ce qui permettrait de se rapprocher d'un degré de solvabilité de 100 %.

Quant à l'approche probabiliste, le STTP est d'avis qu'elle est trop complexe et hermétique pour les participants et qu'elle ne devrait pas être retenue.

Est-ce que l'approche prévoyant une provision pour écarts défavorables est appropriée pour établir une marge de capitalisation, ou faudrait-il effectuer, ou autoriser, un autre calcul de la marge (par exemple une marge fondée sur un taux d'actualisation)?

Pour le STTP, l'adoption d'une approche visant à établir une provision explicite pour écarts défavorables qui soit adéquate rend caduque le maintien d'une marge additionnelle incluse dans le taux d'actualisation. Par souci de transparence, toute marge de stabilisation devrait être explicite. Par ailleurs, une telle marge incluse implicitement dans le coût du service courant devrait alors être transformée en provision explicite. Cela viendrait faciliter la création et le financement de la marge de provision pour écarts défavorables, en complément de l'effort considérable fourni par les participants à cet égard.

Quel serait l'horizon prévisionnel adéquat pour calculer la provision pour écarts défavorables?

Le financement d'une provision pour écarts défavorables et l'utilisation d'une approche de financement en continuité viendrait réduire considérablement le besoin d'un financement projeté dynamique visant à faire progresser l'actif du régime et ses flux de cotisations et de prestations pour mieux comparer l'actif et le passif d'un régime à la fin d'un horizon quelconque. Dans ce contexte, le STTP doute que l'information additionnelle que procurerait l'introduction d'un horizon provisionnel puisse être significativement utile en regard de la complexité et des coûts que cela impliquerait.

Toutefois, si l'actuaire du régime est d'avis que la prise en compte d'événements subséquents pourrait venir modifier son appréciation de la situation financière d'un régime (par exemple, une évolution particulière anticipée de la démographie du groupe ou un changement significatif dans la politique de placement), celui-ci pourrait en faire la démonstration et émettre alors une opinion à cet égard lors de la production d'une évaluation actuarielle.

Faudrait-il exiger des évaluations sur une base de continuité selon le principe d'un groupe sans entrants ou d'un groupe avec entrants?

Le raisonnement présenté à la question précédente s'applique également à cette question. Le STTP doute que l'utilisation d'un groupe avec entrants puisse s'avérer significativement utile sauf peut-être dans un contexte particulier.

À quelle fréquence devrait-on exiger la tenue d'évaluations?

Compte tenu de la présence d'une provision pour écarts défavorables, le STTP ne voit pas la nécessité ou même l'utilité de produire une évaluation actuarielle statutaire plus fréquemment qu'à toutes les trois années. Évidemment, un conseil des fiduciaires devrait régulièrement faire un suivi serré de l'évolution de la situation financière du régime et avoir la latitude de faire préparer une évaluation actuarielle plus fréquemment s'il le juge pertinent.

Est-ce que certains éléments de la politique de capitalisation (p. ex., les taux applicables à la provision pour écarts défavorables) devraient être fondés sur les conseils de sources comme l'ICA, ou devraient-ils être prescrits de manière détaillée dans la législation ou le règlement?

Nous croyons que le législateur devrait prescrire de manière détaillée mais quand même simplifiée les principaux éléments de la politique de capitalisation, en s'appuyant sur des études et conseils pertinents tels ceux fournis par les actuaires et l'ICA.

4.3 Cotisations

4.3.1

Le financement d'un régime de retraite comporte deux composantes, soit le rendement d'investissement obtenu sur l'actif de la caisse du régime et les cotisations versées par les employeurs et les participants.

Bien que la politique de placement vise l'obtention de rendements à long terme en fonction des attentes et des objectifs d'un comité de retraite dans le respect de balises fixées à cette fin, elle ne peut efficacement assurer la stabilité de ces rendements au fil des années futures ni en limiter le niveau. Il faut donc se tourner vers la seconde composante, les cotisations, pour jouer ce rôle essentiel.

Un préfinancement des cotisations d'équilibre

La faiblesse du cadre actuel de financement, c'est que bien que des cotisations soient déterminées et versées à l'avance et de façon ordonnée pour assurer le financement du coût de service courant tel qu'établi à chaque année par l'actuaire du régime, celles requises pour faire face à des futurs et potentiels déficits d'expérience et stabiliser ainsi l'effort de financement — et, du même coup, assurer la protection des prestations — ne font l'objet d'aucune telle planification. Il est étonnant que l'on ait si longtemps considéré comme normale une telle approche pourtant incompatible avec la nature même du financement d'un régime de retraite à prestations déterminées, laquelle présuppose un préfinancement adéquat et régulier en cours de participation active des prestations de retraite.

Le STTP reconnaît la nécessité de corriger cette faiblesse si l'on veut assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées. Toutefois, l'approche inhérente au concept d'un régime à prestations cibles va beaucoup trop loin puisqu'en autorisant une réduction des droits et prestations déjà accumulés, elle vise à en faire directement reposer le poids sur les seules épaules des participants et absout complètement les employeurs de toute responsabilité sociale quant à la sécurité des revenus de retraite de leurs employés.

Une politique de cotisation

Le STTP croit que la législation devrait exiger et encadrer l'établissement d'une politique de cotisation qui puisse permettre une meilleure gestion du risque de fluctuation de la composante rendement. Il s'agirait là d'un outil extrêmement puissant qui permettrait de réduire considérablement le risque pour un employeur d'avoir à supporter un niveau insoutenable de cotisations d'équilibre sans pour autant le dégager entièrement de ses responsabilités. Une telle politique de cotisation, si elle était correctement articulée, rendrait inutile le recours à des régimes à prestations cibles imposant la réduction des droits et prestations déjà accumulés. En définissant rigoureusement la substance d'une politique de cotisation, la législation livrerait ainsi le message de l'absolue nécessité d'un financement adéquat des promesses d'un régime de retraite. Au contraire, favoriser la mise en place de régimes à prestations cibles conduirait au désengagement des employeurs et leur transmettrait le message que même si le financement n'est pas adéquat, il sera toujours possible de réduire les prestations d'un régime.

De l'avis du STTP, une politique de cotisation articulée devrait définir en détail cinq types de cotisation, leur source et leur utilisation :

1. *La cotisation de service courant*

Il s'agit de la cotisation établie en fonction du design du régime retenu par les parties négociantes et déterminée par l'évaluation actuarielle en continuité.

Le design du régime ainsi que la formule de partage de la cotisation de service courant entre l'employeur et les participants devraient appartenir au champ de la libre négociation et faire l'objet d'une entente entre les parties.

2. *La cotisation de stabilisation*

Tel que mentionné à la section précédente, il s'agit de la cotisation nécessaire pour constituer une provision explicite pour écarts défavorables.

Le niveau et la formule de partage de la cotisation de stabilisation entre l'employeur et les participants devraient également appartenir au champ de la libre négociation entre les parties.

3. *La cotisation d'équilibre puisée dans la provision pour écarts défavorables*

Advenant un déficit en cours d'existence du régime, une cotisation d'équilibre serait requise pour amortir ce déficit. Plutôt que d'avoir à injecter de nouvelles sommes d'argent, un employeur pourrait alors puiser à même la provision pour écarts défavorables le montant requis au titre de sa cotisation d'équilibre.

Cette utilisation de la provision pour écarts défavorables est compatible avec sa nature. En effet, puisque cette provision est constituée par des cotisations versées d'avance, le STTP est d'avis que celle-ci ne doit pas être considérée comme un surplus qui viendrait absorber en partie ou en totalité un déficit. mais plutôt comme un réservoir de cotisations d'équilibre à la disposition de l'employeur. De plus, cette utilisation de la provision permettrait à la fois un financement ordonné d'un déficit tout en offrant une meilleure protection à l'employeur contre l'éventualité d'avoir à verser des cotisations d'équilibre.

4. *La cotisation de stabilisation transformée en cotisation d'équilibre*

Dans l'éventualité où cette cotisation d'équilibre soit insuffisante, la cotisation de stabilisation, en partie ou en totalité, serait alors transformée en cotisation d'équilibre. La partie inutilisée de la cotisation de stabilisation continuerait cependant d'être versée dans la provision pour écarts défavorables.

5. *La cotisation d'équilibre additionnelle*

Enfin, advenant que les mesures précédentes soient insuffisantes et qu'il soit nécessaire de recourir à une cotisation d'équilibre additionnelle, l'employeur aurait à assumer seul le versement de cette cotisation. Le versement de cette cotisation cesserait lorsqu'elle ne serait plus requise.

Il est important de bien saisir à quel point une telle politique de cotisation offre une protection substantielle à un employeur sans qu'il soit nécessaire de retenir une dernière étape de réduction des prestations. Il s'agit d'une orientation responsable et solidaire qui répondrait aux attentes respectives des parties et qui permettrait la mise en place harmonieuse de mesures efficaces de gestion de risque.

4.3.2 Questions

Est-ce que l'approche proposée concernant les cotisations aux régimes sous réglementation fédérale est appropriée?

La politique de cotisation élaborée ci-dessus permettrait d'offrir une meilleure protection à l'employeur que celle proposée dans le document de consultation, compte tenu de l'utilisation différente qui est faite de la provision pour écarts défavorables et de la cotisation de stabilisation. Elle a d'ailleurs reçu un accueil favorable des participants des régimes où elle est en application dans les secteurs municipal et universitaire de la province de Québec, résultat d'une concertation entre les différents intervenants, autant des côtés patronal, syndical que gouvernemental. Elle a été mise en application sans que les parties n'y voient la nécessité d'imposer un plafond aux cotisations de l'employeur ou de rendre fixe sa cotisation.

Est-ce que certaines des caractéristiques des cotisations devraient être déterminées par les participants aux régimes, ou est-ce qu'elles devraient plutôt être prescrites de manière détaillée dans la législation ou la réglementation?

Compte tenu de l'importance d'une politique de cotisation pour la pérennité et la viabilité d'un régime à prestations déterminées, le STTP est d'avis que la méthodologie visant à déterminer les différents types de cotisation, leur source et leur utilisation de même qu'un niveau minimal de la provision pour écarts défavorables devraient être clairement prescrits. Le signal ne comporterait alors aucune ambiguïté : les employeurs et les participants à ces régimes partagent la responsabilité de la pérennité et de la viabilité des régimes à prestations déterminées et doivent agir sans retard et de concert afin de financer adéquatement ces régimes sous tous leurs aspects.

Toute décision quant à la formule de partage des cotisations entre employeurs et participants devrait cependant faire l'objet de négociations et d'une entente entre les parties.

4.4 Structure des prestations

4.4.1

Les régimes à prestations cibles : une solution à ne pas privilégier

Le STTP réitère fermement sa position à l'effet que la mise en place d'une législation définissant les paramètres d'un régime à prestations cibles et autorisant une réduction des droits et prestations des participants ne constitue pas la solution à privilégier pour corriger les lacunes structurelles actuelles de financement des régimes à prestations déterminées.

Une telle législation sèmerait le doute quant à l'obligation d'une partie de respecter des engagements déjà contractés, une valeur profondément ancrée dans notre société canadienne. Elle viendrait miner la valeur des régimes à prestations déterminées pourtant reconnus par tous les intervenants du milieu de la retraite comme le meilleur outil pour assurer la sécurité financière à la retraite. En outre, elle lancerait un signal ambigu qu'à la nécessité d'un financement adéquat de ces régimes et servirait de caution aux employeurs pour se dégager de leurs responsabilités en matière de sécurité financière à la retraite de leurs employés. Le résultat en serait une dangereuse fragilisation du système de retraite canadien.

Le STTP est d'avis que le ministère des Finances fait fausse route dans sa recherche de moyens pour stabiliser les coûts de ces régimes en faisant porter le fardeau de la stabilité de financement entièrement sur les épaules des participants. Des solutions plus modérées, efficaces et socialement acceptables sont connues et disponibles. Nous l'avons expliqué précédemment, une législation qui exigerait l'instauration obligatoire d'une politique de cotisation serrée rencontrerait les objectifs visés et les attentes de chacune des parties sans avoir recours à des réductions de droits et prestations sur le dos des participants.

Une mesure d'exception

Malgré sa vive opposition au principe des régimes à prestations cibles, le STTP tient toutefois à préciser que, même si une telle législation est définitivement incompatible avec la nature pérenne d'organisations, telles les sociétés d'État, lesquelles sont en mesure de respecter leurs engagements des régimes de retraite particulièrement dans un cadre restructuré de financement, elle pourrait s'avérer utile en certaines circonstances dans le secteur privé. Mais elle devrait demeurer une mesure d'exception applicable dans des circonstances extrêmes seulement.

Par exemple, au Québec et en Ontario, dans le secteur des pâtes et papiers, une telle situation s'est présentée. Des employeurs sur le point de disparaître — des travailleuses et des travailleurs sur le point imminent de perdre leur emploi — se sont mis sous la protection des tribunaux en vertu de la *Loi sur les arrangements de créanciers de compagnies* (LACC). Les parties ont reconnu la nécessité de restructurer le régime de retraite afin d'éviter une faillite désastreuse pour tous. Des négociations ont mené à la mise en place d'un régime de retraite à prestations cibles permettant à ces employeurs de stabiliser leurs cotisations de service courant. Ces employeurs ont cependant eu à financer une marge substantielle et, en échange, les participants ont convenu de permettre une mesure extrême de réajustement de leurs prestations pour faire face à tout futur déficit qui pourrait survenir. Les dispositions à prestations déterminées relativement à la participation passée ont cependant été respectées et maintenues.

Le STTP considère que, dans de tels cas, toute législation qui permettrait la mise en place d'un régime à prestations cibles devrait n'avoir qu'une portée restreinte :

- Elle ne devrait être applicable que pour les employeurs du secteur privé dont la pérennité organisationnelle est faible;
- Il devrait être démontré hors de tout doute que le maintien d'un régime à prestations déterminées constitue une menace réelle pour la survie de l'entreprise;

- Une demande conjointe de l'employeur et du syndicat ou de l'association représentant les employés devrait être adressée à cet effet au BSIF;
- Une réduction des droits et prestations ne pourrait survenir qu'après la mise en place d'une politique de cotisation prévoyant une marge substantielle, telle qu'expliquée précédemment;
- Les dispositions à prestations déterminées relativement à la participation passée devraient être maintenues.

Par ailleurs, un régime à prestations cibles pourrait également s'avérer une étape intermédiaire vers un régime à prestations pour les groupes d'employés qui ne bénéficient actuellement que d'un régime à cotisations déterminées ou que d'un REER collectif ou qui ne bénéficient tout simplement pas de régimes de retraite.

4.4.2 Questions

Est-ce que l'approche consistant à établir deux catégories de prestations est appropriée?

Même dans le cadre d'une législation à portée restreinte comme celle décrite précédemment, le STTP ne croit pas qu'il soit pertinent de définir des classes de prestations afin de leur accorder différents degrés de protection.

D'une part, il sera définitivement difficile pour les participants d'en bien saisir le fondement et la portée. En effet, une telle catégorisation transmettrait le message que certaines prestations sont moins importantes que d'autres dans le design d'un régime de retraite. Ce qui n'est certainement pas le cas. Chacune a sa raison et son importance mais peut-être pas nécessairement les mêmes pour tous les participants. Les dispositions de retraite anticipée ou la prestation de décès après la prise de retraite en sont des exemples.

D'autre part, elle pourrait mener à des choix où une réduction n'affecterait qu'une partie des participants, c'est-à-dire où le déficit ne serait pas alors supporté par l'ensemble ou la grande majorité des participants. Ce serait le cas si les prestations de raccordement étaient coupées, puisque les retraités âgés de 65 ans ou plus n'en reçoivent plus.

De l'avis du STTP, en cas de nécessité et compte tenu de la mise en place d'une politique de cotisation serrée ainsi que d'une marge et d'une provision pour écarts défavorables robustes, il serait plus simple, plus acceptable et plus équitable de ne pouvoir réduire que le niveau de la rente viagère. Tous les participants, autant actifs que retraités, seraient alors affectés dans leurs droits et prestations. De plus, l'effort consenti par chacun serait mieux proportionné à la valeur des engagements à leur égard puisque la rente viagère en constitue la majeure proportion.

Par ailleurs, une telle possibilité de réduction n'est pas une panacée, particulièrement en regard de l'équité intergénérationnelle. En effet, même si les participants actifs et les participants retraités possèdent tous des droits et prestations dans le régime de retraite, il existe un aspect fondamental qui les différencie. Pour les participants actifs, il s'agit de droits et prestations en devenir alors que pour les participants retraités, il s'agit de revenus en cours de paiement. Ainsi, une réduction de la rente viagère n'aurait pas la même incidence financière pour tous. Pour les participants retraités, il s'agirait d'une perte tangible, immédiate et non récupérable. Pour les participants actifs, la perte ne serait que potentielle puisqu'il pourrait y avoir récupération de ces droits et prestations coupées avant la prise de retraite.

Est-ce que la définition des prestations de base et des prestations accessoires devrait être établie par les régimes, ou devrait-elle plutôt être prescrite de manière détaillée dans la législation ou la réglementation fédérale?

De l'avis du STTP et tel que mentionné en réponse à la question précédente, une telle catégorisation n'est pas nécessaire.

4.5 Plan de recouvrement des déficits de capitalisation

4.5.1

Un plan de recouvrement en ligne avec la politique de cotisation

Pour le STTP, le plan de recouvrement devrait effectivement être détaillé et faire partie du règlement du régime de retraite. Il serait mis en application dès qu'une évaluation actuarielle révélerait un déficit. Comme expliqué à la section **4.3 Cotisations**, ce plan comprendrait les trois étapes suivantes :

1. L'utilisation de la provision pour écarts défavorables comme réservoir de cotisations d'équilibre lorsqu'un déficit est déclaré. Ainsi, un employeur pourrait puiser à même la provision pour écarts défavorables le montant requis au titre de cotisation d'équilibre pour chacune des années couvertes par l'évaluation actuarielle.
2. La transformation, en partie ou en totalité, de la cotisation de stabilisation en cotisation d'équilibre advenant que la provision pour écarts défavorables soit insuffisante à cet effet.
3. Le versement par l'employeur d'une cotisation d'équilibre additionnelle, advenant que la cotisation de stabilisation soit insuffisante à cet effet.

Le STTP a déjà expliqué dans les sections précédentes pourquoi il ne souscrit pas à une approche de financement qui inclurait le recours à des réductions de droits et prestations.

Une responsabilité partagée

Le STTP tient à souligner que la responsabilité d'un déficit est ainsi partagée. En effet, même si c'est l'employeur qui utilise la provision pour écarts défavorables ou la cotisation de stabilisation à titre de cotisation d'équilibre, ces deux premières étapes sont le seul résultat d'efforts substantiels fournis par les participants actifs, que ce soit en haussant leurs cotisations ou en réduisant les droits et prestations pour le service courant, la restructuration du financement ayant alors généralement mené à une réduction de la cotisation de l'employeur pour le service courant. C'est pourquoi l'employeur est seul responsable de la troisième étape, la moins risquée des trois.

La mise en application

Le STTP partage la position du document de consultation à l'effet que le pouvoir et l'obligation de mettre en application le plan de recouvrement reviendrait au conseil des fiduciaires, sans devoir obtenir le consentement des participants actifs et retraités, ce consentement ayant déjà été implicitement obtenu lors de la mise en place de la politique de cotisation.

4.5.2 Questions

Est-ce que les mesures de recouvrement des déficits et leur ordre de priorité devraient être établis par les participants aux régimes ou devraient-ils plutôt être prescrits dans la législation ou la réglementation fédérale? Dans ce dernier cas, quelles mesures devrait-on prescrire, et quel devrait être leur ordre de priorité?

Comme déjà mentionné à une question similaire relativement à la politique de cotisation, le STTP est d'avis que le plan de recouvrement devrait être prescrit dans la législation. Les mesures et leur ordre de priorité sont indiqués ci-dessus.

Est-ce que des mesures de recouvrement des déficits devraient être prises dès le moment où la provision pour écarts défavorables commence à diminuer ou dès que le critère de probabilité n'est plus rempli?

Le STTP est d'avis que le plan de recouvrement devrait s'enclencher dès qu'une évaluation actuarielle révélerait un déficit relativement à la situation financière des prestations acquises, quel qu'en soit alors le niveau de la provision pour écarts défavorables. Cette approche est compatible avec la nature de cette provision qui constitue un réservoir de cotisations d'équilibre à la disposition de l'employeur.

4.6 Plan d'utilisation des excédents de capitalisation

4.6.1

Une utilisation prudente des excédents

L'objectif visé par la mise en place d'une provision pour écarts défavorables est d'assurer une meilleure stabilité des cotisations et la protection des prestations. Le STTP considère qu'une très grande prudence est de mise lors de son utilisation à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été mise en place.

Néanmoins, une utilisation rationnelle de la provision pour écarts défavorables devrait inclure des dispositions si son niveau devient (et le demeure après utilisation) excédentaire à celui visé et en autant que le régime ne se trouve pas, au moment d'une telle utilisation, en situation déficitaire. À cet égard, la législation devrait se limiter à autoriser l'utilisation des excédents de capitalisation en autant que des critères de prudence soient satisfaits.

De façon générale, le STTP privilégie que les excédents à l'égard de la participation future demeurent dans la provision pour écarts défavorables afin de renforcer la viabilité et la pérennité du régime. Cela serait autant à l'avantage des participants que des employeurs. Toutefois, les parties pourraient convenir de l'utilisation de l'excédent si la provision atteignait un niveau particulièrement élevé. Par exemple, advenant l'éventualité où des cotisations d'équilibre additionnelles étaient versées par l'employeur, les parties pourraient convenir que celles-ci pourraient faire l'objet d'une récupération, concurremment ou non à des améliorations aux prestations.

Une utilisation des excédents à prioriser : l'indexation conditionnelle

Nous avons précédemment expliqué que le financement d'une marge suffisante pour réduire considérablement la probabilité d'avoir à verser des cotisations d'équilibre requerrait un effort considérable de la part des participants. Dans bien des cas, des participants pourraient avoir abandonné, en totalité ou en partie, une disposition d'indexation automatique des prestations de retraite pour contribuer à créer l'espace nécessaire à une marge. Dans un contexte de marge significative, le STTP est d'avis qu'il serait important de prioriser le remplacement de cette indexation automatique par des ajustements annuels et ponctuels d'indexation conditionnelle versés à même la provision pour écarts défavorables. L'octroi de tels ajustements serait conditionnel à la santé financière du régime, c'est-à-dire qu'ils ne seraient versés que si le niveau de la provision excède un certain seuil, par exemple 50 % du niveau financé.

Une utilisation aussi hâtive ne serait pas imprudente et pourrait être autorisée puisque la valeur de ces ajustements serait très faible par rapport à la provision pour écarts défavorables créée par une marge significative et ne viendrait diminuer que très légèrement le niveau de la provision lors de cette utilisation. En effet, les prestations pour lesquelles un ajustement serait applicable seraient uniquement celles relatives aux années de participation pour laquelle les retraités ont contribué à la marge. De plus, la méthodologie pour déterminer de tels ajustements serait équitable, visant non seulement à distribuer progressivement leur juste part aux participants déjà à la retraite mais également à retenir la part de la provision nécessaire à cette fin pour les futurs participants retraités. Enfin, les niveaux d'ajustement seraient établis uniquement pour la période couverte par une évaluation actuarielle. Une fois déterminées, les tranches additionnelles de prestation résultant de ces ajustements seraient cependant payables pour la vie durant des participants retraités.

Une telle utilisation de la provision pour écarts défavorables à des fins d'indexation conditionnelle a fait l'objet d'un règlement en application de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* au Québec pour les secteurs municipal et universitaire.

4.6.2 Questions

Est-ce que les mesures d'utilisation des excédents et leur ordre de priorité devraient être établis par les participants aux régimes ou devraient-ils plutôt être prescrits par voie législative ou réglementaire? Dans ce dernier cas, quelles mesures devrait-on prescrire, et quel devrait être leur ordre de priorité?

Le STTP est d'avis que la législation devrait se limiter à prévoir dans quelle situation un régime serait autorisé à utiliser ses excédents de capitalisation et laisser aux parties le soin de déterminer la nature et le niveau de priorité des améliorations qui pourraient être financées par ceux-ci. Toutefois, cette utilisation devrait faire partie du règlement du régime.

Quelle serait la marge appropriée (en sus de la capitalisation intégrale des régimes) au-delà de laquelle l'utilisation des excédents serait autorisée? Qu'est-ce qui constituerait un plafond adéquat au regard de l'utilisation des excédents?

Le STTP préconise la mise en place d'une politique de cotisation serrée qui inclut une marge minimale robuste, soit 20 % du coût de service courant pour les régimes d'organisations pérennes et 30 % pour les autres organisations. Compte tenu de cette caractéristique, le STTP est d'avis qu'il pourrait y avoir utilisation de l'excédent dès que ce niveau serait atteint et en autant qu'un régime n'est pas déficitaire.

Par ailleurs, comme expliqué ci-dessus, un régime dont la marge financée est significative pourrait prévoir d'accorder une indexation conditionnelle lorsque le niveau de la provision excéderait 50 % du niveau visé et financé.

4.7 Divulgence et communications

Postes Canada satisfait aux normes minimales prévues par la loi en matière de communications aux participants et aux bénéficiaires. Par conséquent, le STTP estime qu'une amélioration du processus de communication serait très utile.

4.8 Conversion des régimes de retraite en régimes à prestations cibles

Le STTP croit fermement que les prestations acquises ne doivent pas faire l'objet de réduction. Les membres à la retraite et les membres actifs ont acquis ces prestations. Les réduire reviendrait à modifier de manière rétroactive leur convention collective.

4.8.1

Le STTP s'oppose fermement à la conversion d'un régime à prestations déterminées en un régime à prestations cibles. Comme nous l'avons mentionné jusqu'à présent, même pour le service futur, notre organisation préconise la sauvegarde des régimes à prestations déterminées, soit des régimes où les prestations seront garanties. Il va donc de soi que nous ne pouvons pas accepter une approche qui permettrait la réduction de prestations qui ont déjà été garanties, soit celles constituées pour le service passé.

Admettons qu'il soit en théorie possible, pour les participants actifs, de modifier la planification financière de leur retraite puisqu'ils connaîtront plusieurs années à l'avance l'impact de la réduction de leurs droits acquis. Force est de constater que pour les retraités qui reçoivent une rente, ce changement dans la planification financière est impossible puisque l'impact de la réduction surviendrait dans l'immédiat. En revanche, s'il choisit de permettre la conversion seulement dans le cas des participants actifs, le législateur fera face à un problème de taille : il y aurait là une iniquité intergénérationnelle flagrante qui conduirait les travailleurs à un exode vers la retraite. Or, le Canada a besoin de tous les travailleurs avec le vieillissement anticipé de la main-d'œuvre. Bref, une réduction de droits pour le service passé, sous quelque forme que ce soit, est vouée à l'échec.

Nous tenons à rappeler que les droits garantis des régimes à prestations déterminées ont été accordés de bonne foi souvent au prix de grandes concessions aux tables de négociation. Il est profondément injuste de réduire ces droits sans toutefois indemniser les travailleurs pour les sacrifices qui ont été consentis à l'époque.

Une réduction des droits pour le service passé pourrait amener une crise sociale sans précédent.

À notre avis, la première étape consiste d'abord à s'occuper du service futur avec le financement d'une marge pour écarts défavorables importante. Le service futur ferait l'objet d'un volet distinct séparé du volet pour le service passé. Les deux volets seraient à l'intérieur d'un même régime, mais seraient séparés par une cloison étanche. Le financement et les prestations seraient donc distincts dans les deux volets, les changements étant impossibles pour le service passé à l'exception que pour les sociétés de la couronne, il n'est selon nous plus nécessaire de financer la base de solvabilité ce qui contribuera à installer beaucoup plus de stabilité dans les cotisations pour le service passé.

4.8.2 Questions

Quelle est votre opinion sur le traitement à réserver aux prestations lors d'une conversion?

De l'avis du STTP, l'ensemble des droits acquis doit demeurer inchangé et garanti. Une conversion en un régime à prestations cibles est donc inadmissible.

Avez-vous d'autres opinions sur la manière dont il faudrait calculer les prestations accumulées au moment de la conversion?

Sans objet

Le cas échéant, quelle est votre opinion au sujet de la conversion des régimes à cotisations déterminées sous réglementation fédérale en régimes à prestations cibles?

Tel qu'il est indiqué ci-dessus, à la fin du paragraphe 4.4.1, un régime à prestations cibles pourrait être une étape intermédiaire vers un régime à prestations déterminées pour les employés qui en ce moment sont visés par un régime à cotisations déterminées.

4.9 Règles de transfert et d'immobilisation

4.9.1

Les règles d'immobilisation actuelles de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) conviennent au STTP.

4.9.2 Questions

Est-ce qu'il y a des points particuliers associés à l'immobilisation des cotisations et au transfert de droits à pension dans le contexte de régimes à prestations cibles qui devraient être abordés dans le cadre législatif et réglementaire fédéral?

Sans objet

4.10 Cessation d'emploi

4.10.1

Deux choix doivent s'offrir à la cessation d'emploi : une rente différée selon les conditions prévues par le régime ou le transfert de la valeur de cette rente différée. Puisque la rente est garantie selon l'approche du STTP, la valeur de cette rente doit être calculée selon les normes de l'Institut canadien des actuaires pour les valeurs de transfert. Nous savons que la méthode de calcul prescrite par la norme est imparfaite et qu'elle a souvent fait l'objet de débats. Toutefois, nous croyons qu'il est raisonnable de continuer à l'appliquer afin de déterminer ce qui constitue une valeur équitable, en sachant très bien que la norme peut évoluer de temps à autre.

Nous ne croyons pas nécessaire d'octroyer une portion de la marge pour écarts défavorables aux participants qui choisissent la valeur de transfert. L'objectif de la marge est d'assurer la pérennité du régime dans une optique de continuité. Même si les participants qui cessent leur emploi ont contribué à son financement, la réserve ne devrait pas être utilisée pour un objectif autre que celui pour lequel elle a été constituée, soit la stabilité du financement et l'indexation des prestations dans une perspective de continuité. Elle ne vise pas à bonifier les droits lors d'une cessation d'emploi (ou dans un sens plus large lors d'une terminaison de régime). En revanche, ceux qui conserveront leurs droits dans le régime auront droit à une portion de la réserve puisqu'elle continuera de les protéger contre les fluctuations dans l'expérience au cours des années à venir et elle pourra leur être distribuée sous forme d'indexation.

4.10.2 Question

Quelle est votre opinion au sujet de la méthode devant servir à calculer la valeur imputable à un particulier à la cessation d'emploi?

Nos commentaires précédents répondent à la question.

4.11 Cessation du régime et liquidation

Comme expliqué précédemment, en cas de terminaison et de liquidation, les participants n'ayant pas atteint les âges d'admissibilité à la retraite auraient droit à la valeur de transfert de la rente différée selon les conditions prévues par le régime. Cette valeur serait calculée selon les normes de l'Institut canadien des actuaires.

Les droits des participants déjà à la retraite pourraient être acquittés par l'achat de rente auprès d'un assureur. Les participants qui sont toujours actifs, mais qui sont admissibles à la retraite, auraient le choix entre la valeur des droits ou une rente assurée. Nous savons que le marché des assureurs offrant des rentes indexées est trop restreint pour combler la demande advenant la liquidation d'un régime de retraite d'importance, comme celui de Postes Canada. Toutefois, partant du principe que l'indexation serait souvent conditionnelle pour le service futur, elle ne ferait plus partie des droits garantis lors d'une éventuelle terminaison et elle ne serait plus prise en considération pour l'achat de rente. Ainsi, ce problème se réglerait au fil du temps.

Toute réserve disponible à la terminaison serait à la disposition de l'employeur puisque la préoccupation des participants est d'obtenir la valeur de leurs droits garantis, ni plus ni moins. En cas de déficit, la réserve permet à l'employeur de diminuer le financement additionnel requis à la terminaison. En somme, même si la solvabilité n'est plus directement financée durant l'existence du régime, la réserve disponible permet à l'employeur d'éviter de courir un risque substantiel à la terminaison. En cas de surplus, cette réserve lui est remboursée.

Mentionnons en terminant que le STTP doit être en accord avec la déclaration de cessation du surintendant.

4.11.2 Questions

Quelle est votre opinion au sujet de la formule devant servir à calculer la valeur à la cessation du régime ? Serait-il plus à propos de recourir au ratio de solvabilité ?

La valeur des droits devrait être calculée selon les normes de l'Institut canadien des actuaires, donc essentiellement selon une approche de solvabilité. Les participants ne devraient pas recevoir un montant moindre que celui calculé selon la norme, mais en revanche, aucune portion de la réserve pour écarts défavorables ne devrait leur être octroyée.

Autrement dit, il n'y aurait aucun ajustement à la valeur par un ratio: en cas de déficit de solvabilité, l'employeur devrait combler le déficit et en cas de surplus l'employeur aurait droit à l'excédent.

Quelle est votre opinion concernant l'application des exigences de solvabilité en cas de cessation de régime dans les cinq ans suivant la conversion d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale ?

Pour le STTP, la conversion est inadmissible et aucun délai avant la terminaison effective ne devrait la rendre légitime.

La mesure de protection la plus importante consiste à prévenir la réduction des prestations acquises au moment de la conversion. Un retour à un régime de capitalisation du déficit de solvabilité est une protection illusoire. Au cours de la période de cinq ans, la situation de capitalisation du régime converti est susceptible de se détériorer. L'employeur qui voudrait liquider le régime pourrait bien être insolvable. Le montant du passif non capitalisé serait probablement une créance non garantie contre la succession de l'entreprise insolvable.

À la lumière de ce qui précède, interdire la réduction des prestations acquises avant la date de conversion du régime demeure la meilleure façon de protéger les intérêts des participants.

/rgsepb225 / scfp 1979

Adopté par le Conseil exécutif national le 9 juin 2014