



**Confédération
des syndicats nationaux**

Commentaires de la
Confédération des syndicats nationaux

au
Ministère des Finances du Canada
sur
les régimes de retraite à prestations cibles

20 juin 2014

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

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 700 syndicats qui regroupent plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

La CSN tient à remercier le ministère des Finances du Canada de son invitation à participer à la consultation qu'il mène sur le thème « Innover en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens : Les régimes à prestations cibles ».

Introduction

En tant qu'organisation syndicale, nous sommes régulièrement appelés à intervenir sur le système de retraite, et ce, tant par rapport aux régimes publics que par rapport aux régimes privés, car ceux-ci sont des éléments essentiels des conditions d'emploi de nos membres, qu'ils œuvrent dans le secteur public ou dans le secteur privé.

En février 2008, la CSN tenait un colloque sur l'avenir des régimes de retraite afin de réfléchir aux moyens de freiner le recul important du nombre de travailleurs bénéficiant d'un régime de pension agréé et, plus particulièrement, d'un régime à prestations déterminées.

Les participantes et participants au colloque ont conclu sans équivoque qu'il serait très difficile de couvrir par la négociation, à court et à moyen terme, les travailleurs qui n'ont pas la possibilité de souscrire à un régime de retraite et qu'il faudrait adopter une loi obligeant les employeurs à cotiser. De même, sans une cotisation minimale fixée en fonction du revenu du travailleur, il sera de plus en plus ardu d'obtenir la mise en place de nouveaux régimes de retraite à prestations déterminées efficaces et adéquats, particulièrement pour les travailleurs qui œuvrent dans les petites entreprises.

Le 62^e Congrès de la CSN adoptait, en 2008 également, la résolution suivante :

Que la CSN revendique l'adoption, par le gouvernement du Québec, d'une législation favorisant le droit de chaque salarié-e d'être couvert par un régime de retraite auquel chacun des employeurs devrait verser une cotisation prévue par la loi. Les paramètres d'une telle approche devront être déterminés conjointement par les organisations syndicales, les organisations de défense des non syndiqués, les employeurs et le gouvernement. Ces paramètres devront tenir compte du droit des syndicats de négocier un régime de retraite équivalent ou supérieur avec les employeurs.

Depuis l'adoption de cette résolution, nous avons produit quantité d'études et de mémoires sur la question des retraites. Nous avons également participé à diverses consultations et effectué de multiples représentations afin de sensibiliser les acteurs du milieu de la retraite, plus particulièrement les différents gouvernements, à l'état du système de retraite et au fait qu'une crise était prévisible à moyen terme.

Pour la CSN, il est clair qu'une réforme du système de retraite s'impose et qu'il y a urgence d'agir, et ce, non seulement en raison des effets dévastateurs de la dernière crise financière sur la santé des régimes de retraite, mais plus particulièrement en raison du faible nombre de travailleurs participant à un régime de retraite adéquat.

Problèmes du système de retraite canadien

Les problèmes du système de retraite canadien ne sont pas seulement conjoncturels. L'approche fondée sur le volontariat des employeurs n'a jamais fait ses preuves. En témoigne le fait que plus de 60 % des travailleuses et des travailleurs n'ont pas la possibilité de souscrire à des régimes de pension agréés. Plusieurs sont laissés à eux-mêmes pour épargner en vue de leur retraite ou participent à un régime ne permettant pas d'accumuler suffisamment d'argent pour leur assurer un revenu décent au moment de la retraite.

Bien que le gouvernement fédéral ait procédé au cours des dernières années à de brèves consultations sur l'ensemble du système de retraite canadien, il persiste à adopter des mesures à la pièce sans considérer leurs répercussions sur les autres composantes du système. Nous croyons que l'instauration de régimes à prestations cibles n'aura pas d'effet significatif sur la capacité des citoyennes et des citoyens canadiens d'augmenter leur épargne retraite et que les problèmes actuels perdureront tant et aussi longtemps que le gouvernement ne procédera pas à une révision globale du système de retraite, et ce, en concertation avec l'ensemble des parties, soit les employeurs et les travailleurs.

Notre système de retraite, qui repose sur trois piliers (le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec et les régimes de retraite complémentaires), est basé sur une structure de programmes « publics-privés », de régimes « facultatifs-obligatoires » et de mécanismes d'épargne « collectifs-individuels ». La comparaison entre le système de retraite canadien et ceux des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) nous permet de constater que notre système, qui est constitué de grands régimes publics et des régimes privés d'entreprises, est une réussite sociale.

Par ailleurs, malgré l'avis d'experts, malgré le fait que la question ne faisait pas partie de son programme électoral et malgré l'absence de débat public sur ce dossier, le gouvernement du Canada annonçait en 2012 qu'il faisait passer de 65 à 67 ans l'âge d'admissibilité de la pension de la sécurité de la vieillesse. Cette décision pénalisera les gens à faible revenu. Plusieurs d'entre eux n'auront d'autres choix que de compter sur l'aide sociale de 65 à 67 ans ou de prolonger leur vie active.

À cet égard, l'OCDE constate que :

Dans les pays où les pensions publiques sont relativement faibles et où les pensions privées ont un caractère volontaire, de vastes segments de la population peuvent

s'attendre à une chute brutale de leurs revenus à la retraite. Cela pourrait provoquer une nette progression de la pauvreté chez les retraités.¹

Aujourd'hui, moins de 40 % des travailleurs ont un régime de retraite adéquat. C'est pourquoi la CSN réclame depuis plusieurs années des changements législatifs importants afin d'obliger les employeurs à mettre en place un régime de retraite complémentaire.

Principes et positions de la CSN

Le maintien et la promotion des régimes de retraite à prestations déterminées

Pour la CSN, les régimes de retraite à prestations déterminées demeurent les meilleurs véhicules pour assurer à toutes les travailleuses et à tous les travailleurs un revenu décent à la retraite. Ils offrent une prestation de retraite garantie et contribuent de façon efficace à la rétention de main-d'œuvre dans les entreprises. De plus, il est clair que la sécurité financière est beaucoup mieux assurée par les régimes à prestations déterminées.

Nous croyons que le gouvernement fédéral doit favoriser le maintien des régimes à prestations déterminées existants et l'implantation de nouveaux régimes de ce type. Nous estimons que les régimes sectoriels ou multiemployeurs dotés d'une bonne gouvernance peuvent être une solution intéressante pour les employé-es et les employeurs. Ces régimes permettent d'offrir des conditions de retraite bien adaptées à un milieu de travail.

Les employeurs gagneront au change dans la mesure où l'implantation de régimes à prestations déterminés constituera un important facteur d'attraction et de rétention du personnel dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre qui s'annonce pour les prochaines années.

Par ailleurs, nous constatons deux problèmes importants : les revenus des régimes publics s'avèrent insuffisants et peu d'employeurs cotisent à un régime de retraite. La conjonction de ces deux problèmes fait en sorte que de nombreux travailleurs font indéniablement face à un problème d'épargne en vue de la retraite.

Le gouvernement canadien a une responsabilité sociale à l'égard de tous les citoyens du Canada. Nous croyons qu'une bonification graduelle du Régime de pension du Canada

¹ Communiqué de presse de l'OCDE, *Relever l'âge de la retraite et étendre le champ couvert par les pensions privées est essentiel*, 11 juin 2012.

bénéficierait à tous les travailleurs. Il s'agit d'une autre façon de faire en sorte qu'ils vivent dans la dignité et la sécurité au moment de la retraite.

Un revenu décent et stable à la retraite

En réponse à un problème de nature conjoncturelle, le gouvernement fédéral propose d'instaurer des régimes à prestations cibles afin de permettre à un plus grand nombre de travailleuses et de travailleurs de participer à un régime de retraite et de solidifier le système de retraite canadien. Pour la CSN, il existe d'autres avenues plus porteuses qui méritent d'être retenues, comme l'obligation pour les employeurs de cotiser à un régime de retraite et la bonification des régimes de pension publique.

La mise en place de régimes à prestations cibles aurait pour effet de transférer les risques sur les épaules des participantes et participants et de réduire les promesses de l'employeur. De plus, cela entraînera une diminution de la sécurité financière à la retraite des participants aux régimes à prestations déterminées.

Pire encore, la proposition gouvernementale ne prévoit aucune obligation pour les employeurs de mettre sur pied des régimes de retraite de qualité.

Alors que les travailleurs ont besoin de sécurité financière, ce type de régime les expose à des risques et, ce faisant, augmente l'insécurité des retraités.

La responsabilité des employeurs

Les employeurs ont une responsabilité en ce qui a trait à l'accumulation de l'épargne et à la valeur de la rente de retraite que recevront les travailleuses et les travailleurs qu'ils embauchent. Pour certains employeurs, le coût de la retraite sera plus élevé afin de permettre à leurs travailleurs de partir plus tôt en raison de la pénibilité du travail.

L'épargne ne peut être isolée des réalités du travail, ni en cours d'accumulation, ni lors de la prise de la retraite. La CSN estime qu'il est faux de prétendre que les employeurs n'ont aucune responsabilité quant à la retraite de leurs travailleurs. Au contraire, ils doivent non seulement cotiser au régime, mais aussi assumer une partie des risques inhérents à l'accumulation de l'épargne retraite.

Les employeurs ont une responsabilité sociale et doivent participer à une meilleure redistribution de la richesse permettant à toutes et à tous de recevoir une rente décente. D'ailleurs, l'utilisation de ces régimes est bien utile pour certains employeurs qui sont confrontés à des situations de crise dans certains secteurs. Souvent, ils profitent de ces véhicules d'épargnes collectives pour offrir des programmes de préretraite à leurs travailleurs et ainsi amortir leurs problèmes financiers conjoncturels.

La sécurité financière d'un régime à prestations déterminées

Depuis 2008, les marchés financiers ont démontré que les risques étaient bien présents dans les régimes de retraite, tant ceux à prestations que ceux à cotisations déterminées. Certains travailleurs, travailleuses et retraité-es ont subi d'importantes réductions des rentes qui leur avaient été promises à la suite de la faillite de leur entreprise. De même, les participantes et participants aux régimes à cotisations déterminées ont vu leur perspective de revenu de retraite réduite en raison des rendements négatifs sur leur capital accumulé.

Nous sommes tous conscients qu'il faut établir des régimes de retraite qui permettront de bien gérer les différents risques et de mieux stabiliser les coûts que par le passé. En ce sens, si le gouvernement veut développer de tels outils pour des situations bien spécifiques, il doit impérativement prévoir des mesures qui empêchent de faire assumer les risques par les travailleurs afin que les retraité-es ne se retrouvent pas dans de telles situations à l'avenir.

Nous réitérons que les régimes à prestations déterminées constituent actuellement le meilleur véhicule pour assurer une sécurité financière à la retraite. Si le gouvernement veut instaurer un nouveau type de régime à prestations cibles, il doit agir avec grande prudence. Les régimes à prestations cibles ne devraient être permis que pour des entreprises de secteurs en grande difficulté. Le gouvernement doit imposer un régime qui limite au maximum les variations et les risques. Il ne suffit pas de proposer des mesures de gestion des risques, bien que cela soit nécessaire, il faut aussi construire le régime de manière à ce qu'il soit viable et assure un revenu décent et stable à la retraite.

De même, une attention particulière doit être accordée aux retraité-es. Si le gouvernement permet à des entreprises en difficulté de mettre sur pied des régimes à prestations cibles, toute mesure d'encadrement de ces régimes devrait prévoir des mesures de gestion des risques qui sécurisent et garantissent les rentes des retraité-es. De plus, des mesures devraient impérativement être mise en place afin de permettre aux promoteurs de régimes d'acheter les rentes des retraité-es auprès d'une compagnie d'assurance afin de garantir leur rente et de l'empêcher de fluctuer après le début de la retraite. Non seulement cette mesure offrirait-elle une plus grande sécurité aux retraité-es, mais elle assurerait également une plus grande viabilité du régime pour les travailleurs actifs.

Par ailleurs, soyons clairs, il est inacceptable qu'une proposition de loi d'encadrement des régimes à prestations cibles ait pour but de déresponsabiliser totalement les employeurs et de laisser les travailleurs courir tous les risques. Le nouveau type de régime proposé doit viser, dans des situations bien précises et balisées, à partager adéquatement les risques, et ce, en respectant la capacité des travailleurs d'assumer une partie des risques, mais non l'ensemble des risques. Une proposition de loi devrait

comporter des mesures de protection, notamment pour les non-syndiqués qui n'ont généralement pas la chance de participer à un régime de retraite.

L'augmentation nécessaire du nombre de travailleurs canadiens pouvant bénéficier d'un régime de retraite adéquat

Le système de retraite canadien est composé d'une partie publique obligatoire protégeant les plus démunis et d'une partie privée volontaire. Si une travailleuse ou un travailleur veut maintenir un niveau de vie adéquat à la retraite, il lui faut épargner pour compléter les régimes publics, et le principal moyen d'y arriver est de participer à un régime de retraite d'employeur. Sans un tel régime, l'expérience démontre que très peu de travailleurs arrivent par eux-mêmes à épargner suffisamment en vue de la retraite.

Au Canada, il est aberrant de constater que près de 60 % des travailleurs n'ont pas de régime de retraite complémentaire.

Nous sommes convaincus que la mise en place d'un régime de retraite obligatoire, auquel contribueraient tant les employé-es que les employeurs, permettrait de mieux répondre au principal problème du système de retraite, c'est-à-dire la faible couverture des Canadiennes et des Canadiens. Dans la mesure où il veut permettre l'instauration de régimes à prestations cibles dans des situations bien précises et balisées, le gouvernement devrait prévoir des mesures permettant aux organisations syndicales d'être des promoteurs de régimes à prestations cibles.

Non aux régimes de retraite à deux vitesses

Nous reconnaissons que le principe d'équité intergénérationnelle doit guider la conception du régime et qu'il faut éviter tout transfert indu d'une génération à une autre.

C'est pourquoi la CSN dénonce le remplacement de régimes à prestations déterminées par des régimes à cotisations déterminées pour les nouveaux employé-es. Ce transfert expose de façon éhontée une cohorte de jeunes travailleuses et travailleurs à des risques, ce qui pose de sérieux problèmes d'équité intergénérationnelle. Tous les régimes de retraite devraient interdire de telles disparités discriminatoires envers les jeunes; il en va de la crédibilité du système de retraite actuel.

La CSN soutient que l'objet même des prestations de retraite est non seulement de réduire les risques, mais aussi de garantir l'équité entre tous les travailleurs participant à un régime. Nous croyons que ce principe, bien qu'énoncé dans le document de consultation, n'est pas assez présent dans les intentions du législateur. En plus des mesures prévues dans le document de consultation, nous croyons qu'il faut, avant d'aller plus loin, envisager :

- L'imposition d'une politique de gestion de la maturité du régime (achat de rente, immunisation du passif, etc.) afin de s'attaquer aux problèmes d'équité intergénérationnelle;
- L'obligation de prévoir des mécanismes d'ajustement équitables.

Non à la conversion de régimes à prestations déterminées en régimes à prestations cibles

La CSN s'oppose fermement à la conversion des régimes à prestations déterminées existants en régimes à prestations cibles. Toute loi progressiste doit viser à augmenter le nombre de travailleuses et de travailleurs couverts et non à réduire les droits acquis de ceux qui ont actuellement des régimes adéquats. Il serait tout à fait odieux de modifier les conditions dans lesquelles les rentes ont été acquises en procédant à de telles conversions. Des promesses ont été faites aux travailleurs et doivent être respectées, et ce, qu'elles concernent un travailleur ayant 10 ans d'ancienneté à son actif ou un retraité recevant déjà la rente qu'on lui a promise.

Le cadre législatif actuel ne prévoit une réduction des droits acquis que dans le cas d'un régime en situation de déficit et lorsque l'entreprise parrainant le régime fait faillite. Cette règle ne peut être modifiée, ni à la demande de l'employeur, ni avec l'accord du syndicat. Ce sont des droits individuels garantis. Tous, tant le législateur que l'employeur, doivent respecter les engagements qu'ils ont pris dans le passé. Si les parties décident de mettre en place un nouveau régime avec de nouvelles conditions, elles peuvent le faire, mais cela ne doit en aucun cas affecter ce qui a été acquis au préalable.

Les régimes à prestations déterminées ne peuvent être convertis en régimes à prestations cibles tout simplement parce qu'ils sont tout à fait inadaptés à la gestion des risques nécessaire au bon fonctionnement des régimes à prestations cibles. Les régimes à prestations déterminées sont, pour la plupart, assez matures.

Pendant plusieurs années, les employeurs n'ont pas jugé bon de limiter leurs risques en achetant des rentes des compagnies d'assurance ou en immunisant leur caisse de retraite puisqu'ils profitaient allègrement de forts rendements sur les actifs des retraités-es. Dans plusieurs cas, ces surplus leur ont permis non seulement de réduire leurs cotisations, mais aussi d'utiliser le régime de retraite comme mécanisme de gestion de la main-d'œuvre en encourageant des travailleurs de moins en moins âgés à partir à la retraite.

Transférer le passif de retraités bénéficiaires d'un régime à prestations déterminées dans un régime à prestations cibles sans égard à la capacité des participants du nouveau régime d'assumer les risques de déficit est tout à fait irresponsable. Cela provoquera

nécessairement des réductions des rentes futures des retraité-es puisqu'aucune réserve ni aucun mécanisme de gestion des risques n'ont été bâtis au fil du temps.

Les variations de coûts des prestations déterminées actuellement promises doivent être assumées par l'employeur, car il est totalement inéquitable de les convertir et de les faire payer par les travailleurs. La responsabilité du gouvernement du Canada est d'assurer la protection des participantes et des participants aux régimes de retraite par des lois encadrant la mise en place et la gestion des régimes à prestations déterminées et non de provoquer l'insécurité et la variabilité ou de réduire les promesses qui ont été faites.

La CSN s'oppose donc fermement à la possibilité que les régimes à prestations déterminées actuels soient convertis en régimes à prestations cibles. En permettant cette conversion, on autoriserait l'employeur à se débarrasser de ses engagements et on exposerait les retraité-es au risque de voir leurs prestations de retraite diminuées. En outre, cela serait inéquitable à l'égard des retraités ayant choisi de privilégier leur régime de retraite par rapport à d'autres avantages sociaux, ou même à leur salaire. En fait, cette conversion éroderait davantage les régimes à prestations déterminées et aggraverait la situation du système de retraite canadien au lieu de l'améliorer.

Les retraités, qui forment une part grandissante de la population canadienne, risquent de ne pouvoir compter sur des revenus suffisants et stables. Cela pourrait avoir des effets néfastes sur notre économie.

Conclusion

La CSN est d'avis que la proposition du gouvernement offrant aux travailleuses et aux travailleurs un nouveau véhicule collectif de retraite volontaire — les régimes à prestations cibles — ne constitue pas une solution aux problèmes actuels du système de retraite canadien.

Les événements des dernières années, tels que la crise financière, la terminaison massive des régimes à prestations déterminées et même le vieillissement de la population, ont mis en lumière la fragilité du système de retraite canadien et la nécessité d'une réforme globale. Les différentes composantes du système sont étroitement liées et les modifications à la pièce effectuées au cours des dernières années, notamment l'augmentation de l'âge d'admissibilité à la pension de la sécurité de la vieillesse, créent de l'instabilité et empêchent les Canadiens d'avoir une vision claire de leur avenir financier.

La CSN estime qu'il est nécessaire et urgent de tenir un débat public sur le système de retraite, à l'instar de l'ensemble des pays industrialisés. Nous devons cesser de travailler avec une vision à court terme comme c'est le cas depuis quelques années. La solution aux problèmes actuels doit tenir compte de l'ensemble des composantes du système, tant publiques que privées.

Nous sommes fermement convaincus que le gouvernement fédéral doit, entre autres, intervenir et obliger les employeurs à cotiser à un régime de retraite en privilégiant les régimes à prestations déterminées. C'est le seul type de régime à garantir une rente décente à la retraite. Cela obligerait les entreprises et les syndicats à s'entendre et à mettre en place des régimes sectoriels plus efficaces que les régimes d'entreprises actuels. Ce n'est qu'avec une telle obligation que des modèles plus efficaces et plus adaptés aux nouvelles réalités du travail et de la main-d'œuvre seront instaurés.

La CSN croit que le gouvernement fédéral doit également envisager, étant donné que les régimes publics demeurent insuffisants, une bonification progressive au régime de pensions du Canada afin d'aider celles et ceux qui n'arrivent pas à épargner suffisamment pour bénéficier d'une retraite décente.

Il est temps d'agir pour les travailleurs et retraités actuels et pour les générations futures. À quand un véritable débat démocratique sur la sécurité du revenu à la retraite?