



Mémoire sur le projet de loi C-27 - *Loi modifiant la Loi sur les normes de prestations de pension de 1985*
présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes par
l'Association des syndicalistes à la retraite du Canada

À travers ses chapitres affiliés, l'Association des syndicalistes à la retraite du Canada (ASRC) représente 500 000 syndicalistes retraités ainsi que leurs conjointes et conjoints. Sur la question des pensions, l'ASRC défend le droit à de bonnes retraites pour la population active et les retraités. L'ASRC soutient résolument l'élargissement du Régime des pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec (RPC et RRQ) à 50 % du salaire moyen : les RPC et RRQ couvrent l'ensemble des travailleuses et des travailleurs et s'appuient sur une large assiette de cotisations, ce qui en facilite la gestion.

Les régimes collectifs, éléments indispensables du système des pensions canadien, ont des coûts administratifs plus élevés et des taux de rendement vraisemblablement inférieurs à ceux du RPC et du RRQ. L'un des facteurs responsables de la remise en cause des régimes collectifs est la diminution du nombre de membres actifs (cotisants), c.-à-d. la proportion entre cotisants et retraités (« anciens membres »). Les employeurs et les travailleurs tentent de régler ce genre de problème par le biais des négociations collectives et autres consultations. Cependant, le gouvernement a décidé que la marche à suivre était de mieux protéger les employeurs au détriment des travailleurs et des travailleuses, membres actifs et retraités du régime. Tel est l'objectif du projet de loi C-27, qui permettra aux employeurs de limiter leur responsabilité en mettant en place des régimes de retraite à prestations cibles (PC).

Le projet de loi C-27 introduit des régimes à PC dans les secteurs de compétence fédérale. Leur mise en place s'effectuera de deux manières : (1) permettre la conversion de régimes de retraite collectifs en régimes à PC selon les dispositions du projet de loi C-27 ; (2) permettre aux régimes à PC d'être mis en œuvre parallèlement aux régimes à prestations déterminées (PD) pour ensuite supplanter ces derniers en partie ou totalement. Ce mémoire traite du deuxième point, notamment (mais non exclusivement) en ce qui concerne les lieux de travail syndiqués bénéficiant de régimes à PD.

Les régimes à PC remettent en cause le principe des régimes à PD selon lequel les prestations de retraite ne peuvent subir aucune réduction. Seules les prestations venant s'ajouter aux dispositions d'origine du régime à PD peuvent faire l'objet de calculs différents. Cela est dû au fait que les pensions sont des salaires différés (des prestations déjà gagnées) et le paiement de ces salaires est soumis aux conditions fixées par le régime de pension. Les régimes à PC contiennent des dispositions visant la réalisation de certains

niveaux de prestations, mais dans la réalité les employeurs ne sont pas tenus de respecter les niveaux cibles. Les participants actuels (cotisants) et anciens (retraités) se retrouvent donc avec un régime dont les prestations sont inférieures à celle d'un régime à PD existant. Les risques associés à la non réalisation des objectifs du régime sont entièrement transférés aux travailleurs et aux retraités qui en subissent les conséquences.

Pour quelle raison le gouvernement a-t-il introduit les prestations cibles dans le projet de loi C-27? Parce que les régimes à PD sont présumés être en péril et que la meilleure façon d'y circonvier est de réduire l'obligation des employeurs à payer un salaire différé conformément à la législation sur les pensions. Mais cet état de crise est monté de toute pièce sur base de l'un ou l'autre des raisonnements suivants : le premier, en invoquant le « déficit de solvabilité » qui empêcherait le régime d'honorer ses obligations envers les participants et les retraités en cas de liquidation. Ces déficits de solvabilité sont dus à la faiblesse anormale des taux d'intérêt à long terme. Ainsi, le régime de pension de Postes Canada est supposé être en péril car son déficit de solvabilité atteint 6,8 milliards de dollars, bien qu'il ait souvent enregistré un excédent d'exploitation et qu'il est totalement improbable que Postes Canada ferment boutique. Le deuxième est de pointer du doigt les déficits d'exploitation annuels (« activité »), bien que cela puisse communément se résoudre au moyen de plans de recouvrement (p. ex. des paiements spéciaux de solvabilité), ou encore lorsque l'employeur n'a pas versé ses cotisations annuelles en prenant par exemple un « congé de cotisation » (les cotisations des travailleuses et des travailleurs sont elles retenues sur la paie).

Le gouvernement n'a pas le pouvoir de convertir simplement les régimes à PD en régimes à PC. Il a donc mis sur pied un processus selon lequel l'employeur met en place un régime à PC et ensuite offre le choix aux participants actifs et anciens de renoncer au régime à PD en faveur de l'adhésion au régime à PC. Dans ce cas, les « prestations » sont transférées du régime à PD au régime à PC. Bien que le projet de loi C-27 manque de clarté sur ce point, l'administrateur d'un régime peut demander au Surintendant des institutions financières de liquider un régime à PD conformément aux dispositions du projet de loi C-27, permettant ainsi de le remplacer par un régime à PC.

L'ASRC a relevé ce qu'elle juge être les principales failles des régimes à PC tels que présentés dans le projet de loi C-27 :

1. Les travailleuses et les travailleurs ont un pouvoir limité sur l'introduction d'un régime à PC dans le cadre d'un régime à PD existant.

Dans les lieux de travail non syndiqués, l'employeur peut simplement mettre en place un régime à PC et inviter les participants actifs et anciens du régime à PD à s'inscrire au nouveau régime. À condition qu'il n'y ait pas trop de pressions pour négocier l'intégrité d'un régime à PD, les travailleuses et les travailleurs syndiqués peuvent empêcher l'introduction d'un régime à PC. Dans le cas où l'employeur persiste et met en place un régime à PC en dépit des objections syndicales, le *Code canadien du travail* (Partie 1, Sec. 94, les pratiques déloyales de travail) prévoit des recours; mais la négociation collective ne peut pas toujours résoudre les problèmes dans les cas où la main-d'œuvre s'oppose majoritairement à un régime à PC.

2. La décision de passer à un régime à PC est individuelle et volontaire mais les travailleuses et les travailleurs subiront des pressions pour « renoncer » (terme employé dans le projet de loi) à leur régime de retraite à PD en faveur d'un régime à PC.

L'introduction d'un régime à PC fournit un cadre; il existe un autre problème dans les milieux de travail syndiqués et non syndiqués quant à la façon dont l'employeur obtiendra l'adhésion des travailleuses et des travailleurs au régime à PC.

Le projet de loi C-27 explique clairement qu'il s'agit d'une décision individuelle, et non collective. Dans les lieux de travail non syndiqués, il serait relativement facile pour l'employeur d'obtenir l'accord des travailleuses et des travailleurs pour le transfert, bien que cet accord ne soit pas garanti d'avance. Dans les milieux de travail syndiqués où l'adhésion à un régime à PD est une condition d'emploi, tenter de convaincre les travailleurs et les retraités (qu'ils soient ou non syndiqués) de transférer leur adhésion à un régime à PC constituerait une violation de la convention collective pouvant être soumise à l'arbitrage.

Lorsque la convention collective prévoit l'adhésion à un régime à PD comme condition d'emploi, l'employeur pourrait tenter de faire supprimer cette disposition lors des négociations de sorte à essayer de contraindre les travailleuses et les travailleurs à changer de régime. Les employeurs peuvent exercer toutes sortes de pressions et offrir une panoplie de mesures incitatives à cet effet. Citons notamment l'offre d'avantages hors régime de pension qui remplacent désavantageusement la perte de droits à pension ou un versement monétaire unique pour compenser l'augmentation du risque. Une scission risque également de surgir entre cotisants et retraités, ces derniers n'ayant aucun pouvoir de négociation sont beaucoup moins susceptibles de renoncer à leurs prestations de retraite que les participants actifs du régime. De plus, les nouveaux employés seraient plus susceptibles de renoncer à leurs prestations que les travailleurs et travailleuses comptant plus d'ancienneté, ce qui pourrait engendrer d'autres conflits. En cas de lock-out ou d'insolvabilité, l'employeur pourrait faire pression sur les travailleurs et les travailleuses pour qu'ils consentent à renoncer à leurs prestations et à leurs droits à pension.

3. La gouvernance des régimes à PC.

Dans les lieux de travail, les régimes à PC seront gérés par un conseil d'administration ou une entité similaire. Les représentantes et représentants syndicaux y siègeront en minorité et l'influence du syndicat sera minime. Il y aura une personne pour représenter les participants du régime et une pour les retraités si le nombre de ces derniers est égal ou supérieur à celui prescrit dans les règlements. Rien n'empêche que l'employeur soit désigné comme « administrateur » du régime. Cet administrateur est responsable devant le Surintendant des institutions financières de la bonne gestion du régime à PC, de sa politique de gouvernance obligatoire et de sa politique de financement.

Le projet de loi C-27 affirme qu'un agent négociateur peut, dans certains cas, consentir au transfert des droits des membres à un régime à PC, une disposition floue et dangereuse car un transfert collectif enfreint les termes mêmes de la loi selon lesquels le transfert est une décision individuelle éclairée (le projet de loi suggère que les agents négociateurs puissent avoir des pouvoirs en dehors de la convention collective et du processus de négociation

collective). Le transfert collectif serait une option dans le cadre du règlement d'un conflit durci. Les travailleuses et les travailleurs seraient alors contraints d'accepter une telle disposition pour arriver à un accord. L'idée que les travailleuses et les travailleurs ne peuvent être contraints à renoncer à leurs droits à pension fait en partie écho au droit du travail américain où l'on ne peut pas obliger les travailleuses et les travailleurs à retirer les dispositions relatives à la santé et à la sécurité du programme de négociation; elles doivent être négociées jusqu'à l'impasse.

4. Les limites des politiques de financement des régimes à PC.

Tout régime à PC doit avoir un Plan de financement approuvé par l'administrateur puis par le Surintendant. Le Plan de financement doit comporter une formule incorporant une cible, un relevé des cotisations versées par l'employeur et vraisemblablement aussi par les employés, un plan de redressement et un plan d'utilisation des excédents. Malgré ces dispositions, l'employeur n'a aucune obligation d'atteindre la cible fixée. De plus, il n'existe aucune clause interdisant l'utilisation des cotisations versées par les employés pour couvrir les futures cotisations de l'employeur dans le cadre de l'utilisation des excédents. L'employeur n'est pas non plus tenu de mentionner l'étendue d'un déficit de financement dans les états financiers, seulement ses cotisations. Étant donné qu'il n'est pas obligé d'atteindre la cible fixée, rien n'empêche donc l'employeur de faire disparaître les passifs de retraite des états financiers.

5. Le sort des régimes à PD en cas de mise en place d'un régime à PC.

Le nombre plus élevé de cotisants par rapport au nombre de retraités est l'une des conditions nécessaires au bon fonctionnement des régimes à PD. Une diminution du nombre de cotisants par rapport aux retraités grève le régime car un petit nombre de cotisants (participants actifs) soutient un plus grand nombre de retraités. Par conséquent, plus les cotisants seront nombreux à choisir de renoncer aux régimes à PD pour des régimes à PC (ou plus vraisemblablement contraints de faire ce choix), plus la viabilité des régimes à PD sera compromise. À ce stade, la question du déficit de solvabilité devient préoccupante, car tout paiement versé dans le cadre d'une liquidation aura moins de valeur qu'un transfert à un régime à PD avant le passage au régime à PC. Les participants qui continuent de cotiser au régime à PD constateront que la valeur des montants transférés au régime à PC ne représentera qu'une fraction de la valeur des montants du régime à PD. Un déficit semblable au niveau des prestations aux retraités fait craindre l'incapacité des régimes à PC d'atteindre le montant cible des prestations. Ces conséquences sont à prévoir malgré les dispositions sophistiquées du projet de loi C-27 visant à protéger les droits des retraités encore inscrits à un régime à PD au versement total ou comparable des prestations au moment de la liquidation du régime.

Le moyen le plus évident de remédier à des déficits de capitalisation est d'augmenter le financement des régimes à PD dans le cadre d'un plan de redressement, mais cela ne fournit qu'une incitation supplémentaire à passer à un régime à PC avec pour conséquence un nouvel affaiblissement des régimes à PD! Dans la volonté de supprimer définitivement les régimes à PD, l'élaboration du projet de loi C-27 a été bâclée tel que l'illustrent les défauts du mécanisme de transfert des régimes à PD aux régimes à PC.

6. *Recommandation*

Compte tenu de ces considérations, la seule solution est de retirer le projet de loi C-27 dans son entièreté. Globalement, la faille majeure du projet de loi C-27 est de laisser la décision de mettre en place un régime à PC dans un lieu de travail doté d'un régime à PD aux employeurs et aux différents ordres de gouvernement, et non aux travailleuses et aux travailleurs, les futurs bénéficiaires du régime.

tk:sep225