



Association nationale
des retraités fédéraux

National Association
of Federal Retirees

Mémoire de l'Association nationale
des retraités fédéraux présenté à la
consultation du ministère des
Finances sur le projet de loi C-27
émanant du gouvernement, ou *Loi
modifiant la Loi de 1985 sur les
normes de prestations de pension*

Introduction

L'Association nationale des retraités fédéraux (Retraités fédéraux) est le plus important organisme national de défense et de représentation des membres actifs et retraités de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ainsi que des juges nommés par le fédéral et à la retraite, leurs conjoints et leurs survivants. La mission de Retraités fédéraux est de protéger les pensions et les prestations de ses membres, qu'ils ont payées pendant leurs années de service pour le Canada. Forte de 180 000 membres, dont plus de 60 000 vétérans et leurs familles, l'Association revendique des améliorations à la sécurité financière, à la santé et au bien-être de ses membres et des Canadiens depuis plus de 50 ans.

Nous faisons également partie d'une coalition de 21 organisations, la Coalition canadienne pour la sécurité de la retraite, qui représente plus de cinq millions de Canadiens actifs et retraités qui croient à la sécurité de la retraite et s'opposent totalement ou partiellement au projet de loi C-27 émanant du gouvernement, ou *Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension* (le projet de loi C-27). Cette législation tente d'introduire dans le paysage des pensions fédérales du Canada un cadre instaurant des régimes de retraite à prestations cibles.

Les régimes de retraite à prestations cibles, aussi appelés « régimes à risque partagé », transfèrent le risque des régimes de retraite encouru par les employeurs et les promoteurs de régimes aux employés et aux retraités. Pendant les périodes difficiles, les prestations des régimes à prestations cibles peuvent être réduites, offrant ainsi moins de sécurité de la retraite à ses participants. Cela préoccupe les retraités. Sous certains aspects, les régimes de retraite à prestations cibles constituent un nouvel élément du paysage des pensions au Canada. Toutefois, certaines provinces ont procédé à la mise en place de régimes de retraite à prestations cibles selon des mécanismes différents. La Colombie-Britannique restreint les prestations cibles aux régimes de retraite interentreprises, alors que l'Alberta fait montre de plus d'ouverture. En majeure partie, la législation sur les normes de prestations de pension des provinces et territoires du Canada protège les prestations accumulées et acquises dans le cadre de régimes de retraite à prestations déterminées. En Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et en Alberta, la législation ne permet pas de convertir un régime de retraite traditionnel à prestations déterminées en régimes de retraite à prestations cibles de manière rétroactive. Le Nouveau-Brunswick est la seule province qui autorise ce type de conversion (laquelle a été ardemment contestée par les retraités et les syndicats de cette province).

Le projet de loi C-27 aurait une incidence sur les pensions accumulées par les individus qui travaillent ou ont pris leur retraite après plusieurs années de service pour le compte de sociétés d'État et d'employeurs sous réglementation fédérale. Même si le projet de loi C-27 n'avait pas de conséquences sur nos membres s'il était adopté tel que proposé, l'effet potentiellement corrosif qu'il pourrait avoir sur la sécurité collective du revenu de retraite des Canadiens nous préoccupe, car il érodera probablement la sécurité de retraite gagnée par des millions de Canadiens dans le cadre de régimes de pension à prestations déterminées.

Nos préoccupations portent principalement sur le traitement proposé par le projet de loi au sujet des prestations déterminées déjà gagnées, les dispositions sur le consentement, le processus de

la récente consultation sur le projet de loi C-27 et sa présentation à la Chambre des Communes en octobre 2016.

Nous croyons que le paysage des pensions du Canada pourrait aller de l'avant, en offrant de nouvelles options qui pourraient augmenter la sécurité de la retraite sans toutefois diminuer celle qu'ont déjà gagnée des millions de Canadiens de la classe moyenne au moyen de régimes de retraite à prestations déterminées.

Prestations déterminées et sécurité de la retraite

Il est prouvé que les régimes de pension à prestations déterminées bien gérés et disciplinés assurent la sécurité de la retraite. Une [étude du Boston Consulting Group \(BCG\) réalisée en 2013](#) constate que les régimes de prestations déterminées de grande envergure dotent les Canadiens de l'un des systèmes de revenu de retraite les plus solides du monde, et que ces régimes contribuent aussi beaucoup à la prospérité nationale. [Dans une autre étude](#), BCG a déterminé que les prestations versées aux membres de régimes à prestations déterminées réintègrent l'économie canadienne sous forme de dépenses et de taxes de consommation, générant ainsi croissance commerciale et emplois. Les retraités qui disposent de régimes à prestations déterminées sont également moins susceptibles de devoir compter sur l'aide du gouvernement, comme le Supplément de revenu garanti. De plus, une bonne sécurité du revenu de retraite entraîne un meilleur état de santé, ce qui réduit les demandes imposées au système de soins de santé.

Les prestations déterminées constituent le moyen le plus efficace d'assurer la sécurité à la retraite mais, malheureusement, [la couverture des pensions à prestations déterminées fournie par des employeurs a diminué](#). Tout particulièrement, les employés du secteur privé ont connu une baisse importante de cette couverture, qui est passée de 87 % en 1993 à 37 % en 2011 (Aon-Hewitt, 2015). On constate une évolution importante en direction des régimes à cotisations déterminées. De plus, un grand nombre d'employeurs se sont débarrassés de leurs régimes de retraite. Et cela se poursuit, même si les régimes de retraite à prestations déterminées obtiennent un meilleur rendement à court terme et améliorent leurs perspectives à long terme. [Aon Hewitt](#) a constaté que le ratio de solvabilité médian des régimes de retraite à prestations déterminées avait augmenté, passant de 86,1 % au 1^{er} janvier 2016 à 94,9 % au 1^{er} janvier 2017, alors que pendant ce temps, la proportion des régimes entièrement capitalisés est passée de 10,7 % à 35,2 %.

Cela peut indiquer que les pensions à prestations déterminées en ont terminé avec les difficultés que l'économie et l'après-crise de 2008 leur avaient partiellement infligées. Le refrain selon lequel les pensions à prestations déterminées « ne sont pas viables » n'est tout simplement pas universellement vrai.

Les politiques sur le revenu de retraite devraient porter sur des initiatives qui le rendront plus sécuritaire, et cela comprend des mesures particulières pour préserver un avenir aux régimes de retraite à prestations déterminées. Au nombre des éléments d'une stratégie qui assurerait cet avenir, on peut mentionner l'élimination des exonérations de cotisations, des débats sur les exigences du financement selon l'approche de la solvabilité. L'Association nationale des retraités

féderaux serait heureuse d'avoir l'occasion de discuter d'une stratégie exhaustive sur la sécurité de la retraite et d'y contribuer, pour qu'elle résolve les difficultés actuelles et émergentes auxquelles les Canadiens font face, tout particulièrement ceux qui ne disposent pas d'une couverture adéquate en matière de pension.

Prises de positions politiques et consultations de la part du gouvernement

Le présent gouvernement libéral [s'était distingué, lors de l'élection fédérale de 2015, par une plateforme](#) qui comprenait un gouvernement juste, ouvert et transparent; des politiques fondées sur les faits; et [l'édification d'une meilleure sécurité de la retraite pour les aînés](#) revêtant la forme d'améliorations au Régime de pensions du Canada, de modifications à la Sécurité de la vieillesse, ainsi que d'autres mesures dont des investissements dans le logement abordable et des établissements pour les aînés.

Ce gouvernement a travaillé rapidement et efficacement avec les provinces et les territoires pour améliorer le Régime des pensions du Canada (RPC) et augmenter la sécurité du revenu de retraite des jeunes Canadiens. À l'évidence, on peut soutenir que le RPC est l'un des plus importants régimes de retraite à prestations déterminées en existence, voire le plus important. Sous la houlette du premier ministre Trudeau, le gouvernement a tenu sa promesse de rétablir à 65 ans l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse et, lors du budget fédéral de 2017, les aînés du Canada ont été rassurés de savoir que ce gouvernement prenait des mesures pertinentes au sujet des soins à domicile et du logement abordable.

En 2015, [le premier ministre Trudeau a clairement promis à l'Association nationale des retraités fédéraux dans une lettre adressée au président de l'époque Gary Oberg](#) que les régimes de retraite à prestations déterminées « qui ont déjà été payés par les employés et les pensionnés, ne devraient pas être rétroactivement convertis en [régimes de retraite à prestations cibles] ».

De plus, [M. Trudeau a été interviewé par Sage, le magazine de Retraités fédéraux, en 2015](#)¹. On lui avait demandé d'énoncer sa position sur les prestations accumulées et l'intention du gouvernement conservateur alors au pouvoir d'introduire une « option de régime à prestations cibles volontaire » pour les employés et des entités sous réglementation fédérale. Voici ce que M. Trudeau a répondu : « J'ai été soulagé lorsque le gouvernement n'a pas adopté cette option. On a probablement fait le calcul astucieux qu'il est inacceptable de priver les aînés de prestations qui avaient été gagnées et accumulées au fil des ans, que le coût politique serait trop élevé et que c'est condamnable par principe... Changer les règles rétroactivement est inacceptable, sauf en cas d'erreur grave ou de conséquences imprévues. »

Comme nous l'exposons plus loin, le projet de loi C-27 permettrait exactement de procéder à ce à quoi le premier ministre Trudeau s'oppose clairement : une modification rétroactive aux pensions déjà gagnées par les Canadiens, y compris les aînés canadiens. De plus, le projet de

¹ [Version anglaise disponible ici.](#)

loi C-27 va probablement éroder la sécurité de la retraite des Canadiens. Cela va à l'encontre de l'objectif déclaré du gouvernement de donner aux Canadiens une plus grande sécurité de la retraite.

Nous aimerions également mentionner rapidement nos préoccupations sur le processus et la consultation au sujet du projet de loi C-27 à ce jour. Le gouvernement conservateur précédent avait procédé à des consultations publiques au sujet d'un cadre sur les prestations cibles en 2014 et avait indiqué dans son budget de 2015 qu'il étudiait les régimes de retraite à prestations cibles à l'intention des employeurs sous réglementation fédérale. Aucune autre mesure n'a été prise en 2015.

En octobre 2016, le nouveau ministre libéral des Finances, l'honorable Bill Morneau, a déposé le projet de loi C-27. On n'a pas consulté les parties intéressées avant le dépôt de la législation; les organismes concernés n'ont pas été invités à faire part de leurs préoccupations et à fournir un mémoire par écrit qu'après que la législation ait été déposée et que les préoccupations ont émergé. Les invitations aux consultations menées par Finances Canada après le dépôt du projet de loi au Parlement n'ont pas été communiquées au public.

Cette approche n'assure pas aux Canadiens un procédé empreint de justice, d'ouverture et de transparence dans l'élaboration des politiques publiques, et tout particulièrement des politiques publiques qui ont des conséquences d'une grande portée sur les segments vulnérables de la population, comme les aînés. Toutefois, nous apprécions la réaction du gouvernement lorsque les préoccupations au sujet de la législation et du processus ont été soulevées, à savoir interrompre le processus et consulter les organismes et les Canadiens concernés. Nous espérons sincèrement que les mémoires présentés au sujet du projet de loi C-27 contribueront à définir une meilleure politique publique et à améliorer la sécurité de la retraite pour les décennies à venir.

Traitement accordé par le projet de loi C-27 aux prestations déterminées accumulées

Au cours des derniers mois, les représentants du gouvernement et les députés ont tenté de rassurer Retraités fédéraux et ses membres, en disant que le projet de loi C-27 allait « augmenter l'éventail de possibilités d'épargne-retraite pour les Canadiens ».

Évoquant le traitement accordé aux prestations déterminées accumulées, le gouvernement a indiqué que « les prestations de pensions existantes des membres et des retraités d'un régime pouvaient être échangées (*c.-à-d.* converties) en prestations versées par un RRPC [régimes de retraite à prestations cibles], mais seulement avec le consentement éclairé de l'individu concerné. Les membres et les retraités d'un régime qui ne consentent pas verraient leur pension à prestations déterminées ou leurs prestations de pension à cotisations déterminées actuelles maintenues dans leur régime actuel. »

Le projet de loi C-27 « n'augmentera pas l'éventail » des options d'épargne-retraite. La législation est en fait conçue pour convertir les régimes de retraite à prestations déterminées acquises ou

accumulées en régimes de retraite à prestations cibles qui seront irrésistibles pour les employeurs qui offrent des régimes à prestations déterminées, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé : ils pourraient ainsi tout simplement pouvoir revenir sur les promesses qu'ils ont déjà faites à des employés ou à des retraités en matière de pensions. À cet égard, le projet de loi C-27 va probablement éroder la sécurité de la retraite déjà gagnée par les employés et les retraités qui sont membres de régimes de retraite à prestations déterminées.

Cela est tout simplement inacceptable. Les pensions à prestations déterminées représentent une rémunération différée et les employés ont déjà rendu leurs services en contrepartie.

Les régimes à prestations déterminées fonctionnent mieux lorsqu'ils comptent beaucoup de participants, dont des cotisants, ou employés, ainsi que des retraités. Si les employés en poste consentent à adopter un régime de retraite à prestations cibles, les retraités qui n'y consentent pas resteront en plan avec un régime à prestations déterminées sans cotisants actifs ou nouveaux. Certains retraités se feront convaincre de passer à un régime à prestations cibles, laissant le régime à PD dans une situation encore plus précaire. Cela peut entraîner d'autres conséquences pour les individus qui décident de demeurer membres du régime de retraite à prestations déterminées, car ils pourraient ne pas « conserver leurs prestations existantes ». De plus, nous craignons que cet élément puisse être exploité par des promoteurs de régimes sans scrupules pour inciter des individus à « renoncer » à leur pension à prestations déterminées.

Si l'amélioration de la sécurité de la retraite demeure un but pour le présent gouvernement et cette législation, nous croyons qu'elle pourrait et devrait se produire sans éroder les pensions à prestations déterminées.

L'Association nationale des retraités fédéraux ne s'oppose pas aux régimes de retraite à prestations cibles. Établis de manière juste et équitable à titre de nouveaux régimes, et seulement à compter de maintenant, ils peuvent augmenter la sécurité de la retraite pour certains Canadiens. Malheureusement, le projet de loi C-27 permettra d'instaurer des régimes de retraite à prestations cibles aux dépens de régimes de retraite à prestations déterminées valables et des pensions de retraite déjà gagnées de nombreux Canadiens.

L'approche sur le « consentement » du projet de loi C-27

Même si le projet de loi C-27 comprend un mécanisme pour que les membres de régimes de retraite à prestations déterminées « consentent » à renoncer à leur pension, ce mécanisme nous préoccupe vivement. La législation permettrait aux employés de « renoncer » à leurs régimes de retraite à prestations déterminées et de les « échanger ». Pour ce faire, les employés doivent consentir à partir d'une « explication écrite » et de « tout autre renseignement réglementaire ». Cela ne concorde pas avec l'expression « consentement éclairé » que les députés et les représentants ministériels ont utilisée dans la correspondance et les conversations depuis le dépôt du projet de loi C-27.

Le projet de loi C-27 est vague pour ce qui est de décrire la façon dont les individus seront informés, ainsi que le type et le format des renseignements qui doivent être fournis. L'expression « consentement informé » n'est pas explicite dans la législation. Cette dernière ne comprend pas non plus de précisions sur la façon dont le consentement éclairé serait obtenu ni sur les mécanismes de recours en cas d'obtention inappropriée de consentement. Dans le contexte du projet de loi C-27, la définition du consentement éclairé n'est pas précise, ce qui est déconcertant, parce que les pensions à prestations déterminées constituent un avoir financier personnel complexe et important, et qu'une portion considérable du segment démographique touché par la législation est susceptible d'être vulnérable (*c.-à-d.* les retraités et les aînés).

Les définitions classiques de ce qu'est un « consentement éclairé » comportent les aspects suivants. Généralement, il signifie qu'un individu consent à une ligne de conduite tout en connaissant pleinement tous les faits, y compris les risques encourus et les autres options possibles. Des renseignements exacts, adéquats et pertinents doivent être fournis avec honnêteté, sous une forme et dans un langage que l'individu peut comprendre. L'individu a la possibilité de poser des questions et de dissiper tous les doutes. Aucune contrainte ne doit être exercée et le consentement peut être révoqué. Le consentement doit être volontaire, donné par un individu apte à consentir, et seulement lorsque ledit individu a été dûment informé. Un consentement donné par crainte de subir de l'intimidation ou en raison d'une déformation des faits, des risques et des autres options possibles, peut être invalidé.

Il est improbable qu'on puisse obtenir un consentement véritablement éclairé dans ce cadre législatif et tout aussi improbable que les membres d'un régime à qui on demandera de renoncer à leur pension à prestations déterminées comprendront exactement ce à quoi ils consentent (ou non). Il est tout particulièrement probable que ce sera le cas au sein d'une population d'aînés, qui est plus susceptible de comprendre des individus vulnérables. L'expérience du Nouveau-Brunswick, qui a introduit les régimes à risque partagé en 2013, illustre qu'il est encore plus difficile de transmettre des messages clairs et simples sur le sujet exceptionnellement complexe que constituent les régimes de retraite à prestations cibles, sans induire en erreur les membres des régimes. Étant donné que les employeurs qui proposent une conversion auront tout intérêt à obtenir ce résultat particulier, il devient encore moins probable que les membres d'un régime auront la chance de faire un choix entièrement éclairé, exempt de pression de la part des employeurs et sans exploitation de populations vulnérables.

En vertu du projet de loi C-27, il semble que les syndicats peuvent consentir à « renoncer » aux régimes de retraite à prestations déterminées et à les « échanger » dans certaines situations au nom des membres syndiqués d'un régime qui sont activement représentés par un agent de négociation. Les employeurs peuvent tenter d'obtenir un consentement à la table de négociation sur une entente collective, lorsque des pensions sont négociées. Si cette législation est adoptée, il est probable que des conflits de travail virulents et des lockouts seront inévitables. Les conflits de travail nuisent aux Canadiens, sont néfastes pour l'économie et peuvent avoir des conséquences négatives sur les retraités. De plus, la capacité des agents de négociation à consentir au nom des individus qu'ils représentent signifie aussi qu'un employé sur le point de prendre sa retraite peut voir son régime de retraite à prestations déterminées converti en régime de retraite à prestations cibles contre son gré. Dans cette équation, les retraités ont le

désavantage supplémentaire d'avoir peu de pouvoir pour influencer sur les négociations d'une entente collective et l'avenir de leur pension à prestations déterminées.

Tel que mentionné, les groupes de retraités touchés en cas d'adoption du projet de loi C-27 seront naturellement plutôt constitués d'aînés. Cela comprendra de nombreux aînés vulnérables, des pensionnés à leurs conjoints survivants. Si on les incite arbitrairement à accepter un régime de retraite à prestations cibles qui ne répond pas à leurs besoins financiers, ces individus peuvent être dans l'incapacité de retourner travailler ou de trouver d'autres moyens pour arrondir leur revenu.

La complexité des pensions; les conséquences et les implications en jeu d'une « renonciation » d'un individu à la pension qu'il a gagnée, sans oublier l'injustice fondamentale de tenter de le faire renoncer; les problèmes soulevés par rapport au consentement et au consentement éclairé; les difficultés et les conséquences probables dans le contexte des relations de travail; et les réalités du segment démographique des aînés signifient que ce cadre législatif bancal aura des conséquences négatives disproportionnées pour les aînés canadiens.

Pistes de solutions

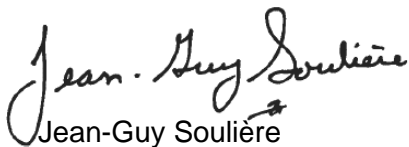
Comme le signale ce document, l'Association nationale des retraités fédéraux n'est pas opposée aux régimes de retraite à prestations cibles. Établis de manière juste et équitable à titre de nouveaux régimes, et seulement à compter de maintenant, ils peuvent augmenter la sécurité de la retraite pour certains Canadiens. Les prestations cibles pourraient permettre à des membres de bénéficier d'une mise en commun du risque lié à la longévité et peuvent fournir une base ou des prestations déterminées de pension à vie, ce qui n'est pas offert par la plupart des options de rechange les plus actuelles aux régimes de retraite à prestations déterminées. Les régimes de retraite à prestations cibles se situent certainement un échelon au-dessus des régimes à cotisations déterminées et des véhicules d'épargne-retraite volontaire comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Tel que mentionné toutefois, le projet de loi C-27 dans sa teneur actuelle érodera la sécurité de la retraite pour des millions de Canadiens de la classe moyenne qui disposent de la couverture d'un régime de retraite à prestations déterminées et de pensions à prestations déterminées accumulées ou gagnées. L'établissement d'un nouveau cadre de pension pour les régimes de retraite à prestations cibles ne devrait pas se faire aux dépens des régimes à prestations déterminées et des membres de ces régimes. Et c'est probablement ce que cette législation fera. Le projet de loi C-27 est injuste et inapproprié. Il va à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement sur la sécurité de la retraite, de même que la position déclarée du premier ministre Trudeau au sujet des régimes de retraite à prestations déterminées et du traitement accordé aux prestations déterminées accumulées. Il aura probablement des conséquences à long terme sur l'économie du Canada.

Le gouvernement fédéral a la mission sacrée de protéger la sécurité du revenu de retraite déjà gagnée par des millions de Canadiens dans le cadre de régimes à prestations déterminées. Si le but est d'améliorer la sécurité de la retraite des Canadiens, la mise en place d'un cadre législatif qui permettra le démantèlement de pensions à prestations déterminées valables va à l'encontre de l'objectif affiché du gouvernement d'améliorer la sécurité de la retraite pour les Canadiens.

L'Association nationale des retraités fédéraux prie respectueusement le très honorable premier ministre Trudeau de respecter les promesses faites aux retraités en 2015. Nous demandons au premier ministre Trudeau et à l'honorable Bill Morneau, ministre des Finances, de supprimer les aspects du projet de loi C-27 qui permettent de faire des modifications et des réductions rétroactives aux pensions à prestations déterminées. Nous demandons également que ce gouvernement entame un dialogue véritable, avec les employés et les retraités, les organismes à but non lucratif, les syndicats, les entreprises et d'autres acteurs, afin de trouver les meilleures solutions pour protéger et améliorer la couverture des pensions et la sécurité de la retraite au Canada pour les générations à venir.

Présenté au nom de l'Association nationale des retraités fédéraux par :



Jean-Guy Soulière

Président

Association nationale des retraités fédéraux

865, chemin Shefford

Ottawa (Ontario) K1J 1H9

jgsouliere@retraitesfederaux.ca

Tél. : 613-745-2559, poste 220

Cell. : 613-724-3578

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec la personne ci-dessus.