

*Maintenir la solidité du système de revenu de
retraite au Canada
(consultation du Ministère des finances du
Canada)*

Mémoire de la
Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec (FTQ)

Présenté au Ministère des finances



Montréal, 14 mai 2010



**Fédération des travailleurs
et travailleuses du Québec**

565, boulevard Crémazie est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : (514) 383-8000
Télécopieur : (514) 383-8004
Site : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal 2e trimestre 2010
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-104-2

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 1 |
| Chapitre 1 – Le système canadien de retraite - Constats et Proposition de la FTQ..... | 3 |
| Chapitre 2 – Réponses aux questions du document de consultation | 7 |
| Conclusion | 10 |

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) tient à remercier le Ministère canadien des finances de lui donner l'opportunité de participer à cette consultation sur le système de revenu de retraite du Canada. La FTQ représente près d'un demi-million de travailleurs et de travailleuses des secteurs privés et publics de l'économie. À la FTQ, nous jouons un rôle important dans le système canadien de retraite. En effet, nos syndicats négocient des régimes complémentaires de retraite depuis plusieurs années. Ces régimes constituent un aspect important du système québécois et canadien de la retraite. La FTQ fut aussi à l'origine du premier Fonds des Travailleurs au Canada. Le succès du Fonds de Solidarité pour le maintien et la création d'emploi est indéniable. Le Fonds de Solidarité fut aussi un succès puisqu'il permit à des milliers de Québécoises et de Québécois de mettre de côté de l'argent qui souvent était leur première épargne pour la retraite. Nous nous sommes aussi dotés au cours des dernières années, d'un important programme de formation sur les régimes de retraite. Ce programme, destiné à nos membres, vise à mieux outiller ceux-ci dans la négociation de leur régime de retraite et à mieux les préparer à assumer leur rôle de fiduciaire sur les comités de retraite.

Nos membres considèrent à juste titre que leur régime de retraite constitue un des bénéfices les plus importants acquis durant leur vie active au travail. C'est l'épargne d'une vie, la promesse d'une retraite tranquille. C'est pourquoi, nous devons tout faire pour protéger le revenu de retraite. Nous considérons, à la FTQ, que la portion publique du système de retraite québécois et canadien est toute aussi importante. Il faut également assurer le maintien de ces programmes.

Le document de consultation présente quelques « *propositions du domaine public visant le système de revenu de retraite du Canada* ». Ces propositions vont de l'ajustement de la réglementation à la création de régime à cotisations déterminées à portée générale.

En guise de réponse à ces propositions, nous présenterons dans le présent mémoire la position traditionnelle de la FTQ sur le système de retraite. Il ne s'agit pas ici de vous donner notre opinion sur la dernière mode en matière de système de retraite. Nous croyons plutôt que la position historique de la FTQ sur la retraite est aujourd'hui autant d'actualité qu'à son origine dans les années 60 et 70. La dernière crise financière et économique a démontré à quel point le système canadien et québécois de retraite est fragile et comment les revenus de retraite de nos membres sont soumis aux aléas d'une économie mondiale sur laquelle ils et elles ont peu ou pas de prises.

Si on se fie à l'analyse gouvernementale présentée dans le document de consultation, nous ne partons pas des mêmes prémisses que le gouvernement fédéral. Ce dernier affirme qu' : « *Il convient plus particulièrement de ne pas miner ou compromettre l'efficacité du système canadien de revenu de retraite existant, qui fonctionne généralement bien et qui est reconnu comme le plus solide au monde.* »¹ Là où le

¹ Document de consultation « Maintenir la solidité du système de revenu de retraite du Canada », chapitre IV.

ministère voit un système efficace, nous voyons un système de sécurité sociale (la Pension de Sécurité de Vieillesse ou PSV) trop peu généreux, un système public, mais incomplet de retraite (RRQ/RPQ) et un effort plus ou moins réussi du secteur privé pour compenser la faible couverture du système public.

Dans les quelques pages qui suivent, nous tenterons de partager la vision de la FTQ et de ses membres vis-à-vis le système québécois et canadien de retraite. Aux questions posées par le document de consultation, nous répondrons en proposant des changements importants au système canadien qui malgré l'angélisme de certains à son égard, peut-être amélioré.

Chapitre 1 – Le système canadien de retraite - Constats et Proposition de la FTQ

Comme nous l'avons affirmé d'entrée de jeu, la FTQ croit que le système de retraite canadien est loin d'être parfait. Dans une formule consacrée, on parle des trois paliers du système canadien de retraite. La base de notre système de retraite est constituée d'un programme de sécurité sociale composé de la Pension de Sécurité de Vieillesse (PSV) et du Supplément de Revenu Garanti (SRG). Les revenus offerts par ces programmes sont insuffisants. Ils maintiennent la population canadienne dans la pauvreté et devraient être augmentée substantiellement. D'ailleurs, nous partageons la demande du Congrès du Travail du Canada qui demande une hausse immédiate de la PSV de 15 %.

La création du RPC/RRQ à la fin des années 60 constituait certes un grand pas pour compléter ce système, mais il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agissait que d'un premier pas. Le taux de couverture du RPC/RRQ fut établi alors à 25 % du maximum des gains admissibles (MGA). Ce taux est insuffisant pour combler les besoins financiers des Canadiens et des Canadiennes et dans le système actuel de retraite, c'est aux régimes privés de retraite et à l'épargne privé de prendre la relève.

Historiquement toutefois, la FTQ a toujours cru que la présence de régimes privés de retraite constitue la réponse syndicale à une lacune du système public de retraite. Depuis plusieurs décennies maintenant, nous avons réclamé la mise sur pied d'un régime public et universel dont le taux de remplacement des salaires serait plus élevé (50 % à 70 % du salaire) sur un maximum des gains assurables (MGA) supérieur au niveau actuel. Le RPC/RRQ est un régime quasi idéal. Il est pleinement portable d'un employeur à l'autre. Il est indexé au coût de la vie et il tient compte de certaines périodes de vie à bas revenu ou même sans revenu (par exemple les années où un conjoint s'occupe d'enfant en bas âge). Finalement, un régime public coûterait moins cher à administrer qu'une nuée de régimes privés et il résisterait mieux aux pressions causées par les variations à court terme des marchés financiers. **La FTQ est convaincue qu'un régime public et universel offrant une meilleure couverture serait davantage souhaitable que la situation actuelle.** Nous joignons donc notre voix à ceux et celles qui demandent la mise sur pied d'un deuxième niveau du RPC et du RRQ.

L'introduction d'un deuxième niveau de couverture au RPC/RRQ est d'autant plus pertinente que les régimes privés de retraite démontrent leurs limites. Un trop faible pourcentage de travailleurs et de travailleuses sont couverts par un régime de retraite agréé à prestations déterminées. De plus, ces dernières années, beaucoup d'employeurs du secteur privé cherchent à terminer le régime ou, à tout le moins, à le fermer aux jeunes qui entrent sur le marché du travail, aggravant ainsi le problème du taux de couverture et réduit la qualité des régimes pour les futures cohortes. Il faut effectivement revoir le régime public de retraite. Cependant, nous ne croyons pas que la solution réside dans la création d'un nouveau palier à cotisations déterminées. Les régimes à cotisations déterminées ne sont pas des outils efficaces de planification financière. Il laisse les

travailleurs et les travailleuses à la merci des marchés financiers sur une base individuelle.

Un argument supplémentaire en faveur des régimes à prestations déterminées fut évoqué par David Dodge, ancien gouverneur de la Banque du Canada. En comparant l'impact sur l'économie de l'investissement individuel (RÉER, Cotisations déterminées) à celui des régimes à prestations déterminées, il suggérait de favoriser l'accumulation du capital dans ces derniers. Il mentionnait que l'aversion naturelle au risque faisait en sorte que les régimes d'accumulations individuelles plaçaient leur argent dans des titres sûrs (dépôt à terme et large société), ce qui était, à son avis, mauvais pour l'économie. Les caisses de retraite des régimes à prestations déterminées étaient de leur côté des investisseurs plus patients, plaçant à plus long terme. Le transfert de risque de l'individu vers le collectif et la gestion professionnelle de ces caisses de retraite faisait en sorte que l'on obtenait une allocation du capital plus efficiente, meilleure pour l'économie.

Parlant en faveur des régimes à prestations déterminées, Monsieur Dodge affirma : "We must, allow these pools to be accumulated and invested so that they not only maximize returns to support future pensioners, but also maximize the future growth of the economy's production capacity."² Appliquer au RPC/RRQ, cet argument peut se transformer à une proposition politique qui fait du sens, un meilleur régime, à meilleur coût et structurant pour l'économie.

En attendant la mise sur pied de ce deuxième palier à prestations déterminées au RPC/RRQ, la FTQ continuera de négocier des régimes de pension agréés pour ses membres. Sans surprise, la FTQ désire réaffirmer son parti pris en faveur des régimes à prestations déterminées qui, comparativement aux régimes à cotisations déterminées, sont de meilleurs outils de planification de la retraite. Ils permettent aux travailleurs de connaître à l'avance leurs revenus pour la retraite. Les risques des marchés sont pris en charge par le promoteur du régime ou collectivement par les participants et les participantes. Souvent liée au salaire du participant ou de la participante, la promesse de rente est facile à comprendre. Finalement, si les coûts liés à l'évaluation actuarielle et à l'administration des régimes à prestations déterminées peuvent être importants, ils sont largement compensés par la gestion professionnelle des actifs, qui sur une longue période, devrait générer des rendements supérieurs et des frais de gestion moins élevés.

En comparaison, les régimes à cotisations déterminées, qu'ils soient publics ou privés, sont des outils moins efficaces pour la planification de la retraite. Nos membres sont soumis de façon individuelle aux risques des marchés et ils ne connaîtront leur rente qu'au moment de leur prise de retraite. Celle-ci dépendra des cotisations versées à leur compte tout au long de leur carrière; des rendements obtenus lors des années d'accumulation et, s'ils choisissent d'acheter une rente viagère, des taux d'intérêt du

² « Nous devons permettre à ces caisses de retraite d'accumuler et d'investir de façon qu'elles puissent non seulement supporter les rentes des futurs retraités, mais aussi maximiser la croissance future de notre capacité de production économique » – (notre traduction) – Discours prononcé en 11 novembre 2005 lors d'une conférence à Montréal 'Canada 150: Rising to the Challenge'.

marché au moment de leur retraite. Sans oublier que ces régimes à compte individuels coûtent plus chers à administrer.

Cherchant à capter les rendements boursiers extraordinaires, les promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées ont adopté des politiques de placement plus agressives. En agissant ainsi, les promoteurs des régimes espéraient réduire le niveau de leurs cotisations à même les surplus ainsi générés. C'est effectivement ce qui s'est passé. La Régie des rentes du Québec a établi qu'entre 1991 et 2000, plus de 6000 congés de contribution furent pris pour une valeur totale de 5,543 milliards \$ et des améliorations furent apportées pour une valeur de 1,615 milliards \$³. Les régimes sous juridiction fédérale ont assurément fait de même. L'adoption d'une politique de placement agressive s'est avérée rentable. Depuis 2001, les marchés financiers ont été plus difficiles. Deux crises importantes ont exigé que les législateurs fédéraux et provinciaux adoptent des mesures d'allègements dans les règles de financement des régimes de retraite à prestations déterminées. Est-ce que ces mesures étaient nécessaires? À la FTQ, nous croyons que oui. Nous pensons cependant que dans le passé les promoteurs des régimes de retraite auraient pu faire mieux. Plutôt que de chercher les surplus et les congés de contribution, ils auraient pu adopter une politique de financement qui aurait minimisé la fluctuation des cotisations tout en protégeant les bénéficiaires des participants et des participantes.

L'obligation d'adopter une politique de financement de régimes de retraite nous apparaît comme un changement dans la législation des plus nécessaire. À notre avis, c'est précisément l'absence de telles politiques de financement qui ont amené les promoteurs de régimes à rechercher le rendement à tout prix et à se gorger de congés de contributions. Une politique de financement efficace devrait avoir comme objectif de réduire les variations dans les contributions et d'assurer un financement qui sécurise les engagements du régime.

La crise financière a aussi amené la FTQ à se questionner sur la nécessité d'instaurer ou non un régime d'assurance. Les expériences étrangères et ontariennes démontrent la difficulté d'instaurer de tel programme d'assurance déficit, pour les caisses de retraite. Il faut bien jauger et tarifier les risques liés à chaque caisse de retraite pour qu'un tel programme fonctionne. Il faut aussi que le législateur puisse intervenir auprès des promoteurs des régimes de retraite pour les forcer à adopter des politiques de financement et de placements adaptées à la démographie et aux engagements du régime de retraite.

Nous sommes, malgré tout, favorables à la mise sur pied de programmes d'assurance dans le respect des juridictions des provinces en matière de régime de retraite. Il y a cependant des préalables à leur mise en place. Il faut des règles de financement plus strictes et des pouvoirs d'intervention plus forts pour les autorités de surveillance. Il faut aussi prioriser les créances des caisses de retraite, y compris les déficits de solvabilité, en cas de faillite du promoteur du régime de retraite. S'il y a une chose que nous avons apprise à la FTQ de la crise financière, c'est ce dernier point. Nous devons absolument protéger les revenus de retraite des participants et des participantes au régime de retraite

³ « Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées », Régie des rentes du Québec, 2005

en cas de faillite du promoteur. Sans une telle mesure, ceux et celles qui perdent leur emploi sont doublement victimes. Ils perdent leur gagne-pain d'aujourd'hui et leur revenu pour le futur. Cette situation est inacceptable, il faut agir. Nous ne pouvons soutenir les entreprises canadiennes avec l'argent mis de côté pour la retraite par les travailleurs et les travailleuses.

De façon à mieux protéger les rentes des participants et des participantes, il faut aussi modifier la loi pour forcer les promoteurs des régimes de retraite à capitaliser totalement leur caisse de retraite en cas de terminaison du régime de retraite. Qu'une telle règle n'existe pas encore relève plus de la négligence que d'un choix éclairé.

C'est en quelques mots la position historique de la FTQ en matière de retraite. Nous privilégions un régime public et universel à une multitude de petits régimes. Nous privilégions les régimes à prestations déterminées plutôt que les régimes à cotisations déterminées. Nous exigeons une meilleure protection des rentes de retraite de nos membres. Nous demandons des solutions collectives plutôt qu'une mentalité de chacun pour soi.

Chapitre 2 – Réponses aux questions du document de consultation

1. Quels sont les principaux défis que doivent relever les Canadiennes et les Canadiens pour épargner en prévision de la retraite?

Une nouvelle tendance en matière d'épargne retraite semble se développer aujourd'hui. La règle du chacun pour soi. Le programme de sécurité sociale à la retraite maintient les retraités et particulièrement les femmes dans la misère. Les RPC/RRQ sont de bons régimes, mais les limites actuelles empêchent qu'ils jouent pleinement leur rôle et l'épargne privée n'est pas efficace. Les régimes à prestations déterminées couvrent qu'une partie de la population et les régimes individuels d'accumulations laissent les travailleurs et les travailleuses à la merci des marchés financiers mondialisés de plus en plus imprévisibles et complexes.

Dans le chacun pour soi, les Canadiennes et Canadiens doivent, en plus de gagner leur vie et élever leur famille, suivre l'économie mondiale, les tendances des taux d'intérêt et l'impact des diverses législations adoptées ici au Canada et dans d'autres pays. À défaut de réussir ce tour de force, ils mettent en péril leur revenu futur de retraite.

Il ne faut pas être dupe, au chacun pour soi, il faut opposer la collectivité et la solidarité. Le système actuel de retraite au Canada doit changer et l'augmentation de la couverture des régimes publics. Pour le bien des Canadiennes et des Canadiens, pour le bien de notre économie, il faut moderniser le système canadien en développant un deuxième niveau au RPC/RRQ à prestations déterminées.

2. Quel rôle l'État devrait-il jouer afin d'aider les Canadiens à disposer d'un revenu de retraite adéquat?

Nous l'avons déjà dit, le rôle des gouvernements pour sécuriser un niveau adéquat de revenu de retraite, c'est d'organiser la prise en charge collective de la planification à la retraite en mettant sur pied un deuxième niveau au RPC/RRQ.

3. Est-ce que le système actuel de revenu de retraite compte sur un appui équilibré du secteur public et du secteur privé?

Non, il faut une plus grande couverture des revenus de retraite par le volet public du système canadien de retraite. Le secteur privé n'a pas su, dans le passé, bien protéger les revenus de retraite de nos membres. Nous ne croyons pas qu'il fera beaucoup mieux dans le futur.

4. Des changements s'imposent-ils pour renforcer davantage le système de revenu de retraite du Canada?

Oui, à tous les niveaux, il faut augmenter le volet à prestations déterminées du RPC/RRQ. Protéger les rentes des membres des régimes agréés de pension, par une meilleure réglementation et une meilleure gouvernance de ces régimes. Il faut augmenter la protection accordée aux créances de caisses de retraite en cas de faillite. Il faut aussi un programme de sécurité sociale qui ne laisse pas les retraité(e)s sous le seuil de la pauvreté.

5. Devrait-on miser davantage sur l'épargne-retraite obligatoire?

Possible, dans la mesure où cette épargne est dirigée vers un deuxième volet à prestations déterminées du RPC/RRQ. Le deuxième volet pourrait cependant être mis sur pied sur la base d'adhésion volontaire des groupes ou des individus. Mais il serait plus efficace d'envisager sa mise sur pied sur base d'une adhésion obligatoire comme l'est le RPC/RRQ aujourd'hui.

6. Est-ce que les particuliers adhèreraient automatiquement à un nouveau régime d'épargne facultatif?

Même réponse qu'à la question 5.

7. L'épargne additionnelle, qu'elle soit obligatoire ou facultative, devrait-elle être immobilisée pour ne servir qu'à la retraite?

Étant donné que nous sommes d'avis que toute épargne supplémentaire pour la retraite devrait être dirigée vers un régime à prestations déterminées, nous croyons qu'elle devrait être immobilisée pour la retraite.

8. Les options d'épargne privées devraient-elles être plus souples et plus nombreuses?

Il est plus difficile de répondre à cette question parce que notre interprétation de ce qu'est la souplesse peut varier de la vôtre. Si vous parlez d'options plus souples comme étant des options laissées aux individus de se désolidariser du groupe ou de la communauté, nous nous opposons à cette souplesse. Si vous parlez de règles moins strictes sur le financement et l'investissement des caisses de retraite, nous nous opposons à cette souplesse. Si vous parlez d'augmenter la protection des rentes des participants aux régimes de pensions agréés en permettant d'accoler des garanties supplémentaires aux créances des caisses de retraite, nous sommes en faveur d'une telle souplesse. Si vous parlez de permettre la mise sur pied de régimes à prestations déterminées de nouveaux genres offrant des garanties suffisantes de paiement des prestations déterminées, nous pourrions être en faveur d'une telle souplesse.

9. Quelles incidences auraient sur vous personnellement ou sur votre entreprise les approches présentées dans le document de consultation?

Toute évolution du système canadien de retraite qui aurait pour conséquence de multiplier et glorifier les régimes à cotisations déterminées serait catastrophique. Cela aurait comme effet immédiat d'augmenter les incitatifs pour les employeurs de se débarrasser de leur régime à prestations déterminées; de laisser les Canadiennes et les Canadiens à la merci des marchés financiers et d'une économie mondiale hors contrôle.

10. Comment devrait-on assurer le financement des changements qui seraient apportés au système de revenu de retraite?

Différentes options de financement se présentent en fonction des programmes et des clientèles visées. Au niveau des programmes de sécurités sociales, ces derniers doivent être à la charge de la société et financer à même l'assiette fiscale gouvernementale. Pour ce qui est de notre proposition d'un deuxième niveau du RPC/RRQ, ce dernier serait financé par les cotisations de participants et les employeurs.

Conclusion

Nous croyons à la FTQ que la crise financière et économique mondiale a eu au moins le mérite d'attirer notre attention sur la fragilité du système canadien de retraite. Construit sur des bases de solidarité et de collectivité, il a clairement pris une tendance vers l'individualiste, vers le chacun pour soi. En matière de protection de revenu pour la retraite, la voie individuelle est prise au détriment d'une cohésion sociale.

La voie de l'avenir pour le système canadien de retraite doit être une meilleure protection des revenus de retraite à travers des régimes à prestations déterminées et plus particulièrement un deuxième niveau au RPC/RRQ. Nous demandons au gouvernement de ne pas se laisser distraire de cet objectif en envisageant des programmes nationaux ou provinciaux d'épargne retraite à cotisations déterminées qu'ils soient à adhésions volontaires ou obligatoires.

Nous croyons qu'aujourd'hui comme hier les outils collectifs et solidaires d'épargne pour la retraite demeurent le meilleur choix, pour nos membres, pour la population en générale, pour le gouvernement, donc pour le Canada. La protection des revenus à la retraite doit demeurer au centre de toute réforme du système canadien de la retraite.

RB/mg
sepb-574
2010 05 14