



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire de la
Confédération des syndicats nationaux

présenté à la Commission des finances publiques

dans le cadre des consultations particulières sur le rapport
Innover pour pérenniser le système de retraite

Le 2 août 2013

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

Table des matières

Introduction.....	4
Des constats partagés	6
Des valeurs que nous partageons.....	8
Un oubli majeur : la négociation des régimes de retraite.....	10
La méthode de financement améliorée : loin d'être une amélioration	12
Les mesures de redressement.....	16
La rente de longévité.....	19
Vision d'avenir.....	21
Les régimes de retraite à deux vitesses et les clauses de disparité de traitement	31
Conclusion	32

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) tient à remercier le comité permanent sur les finances publiques pour son invitation à participer à la consultation qu'il mène sur le thème « innover pour pérenniser le système de retraite ».

La CSN est une organisation syndicale composée de plus de 2 100 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement au Québec.

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

Nous intervenons généralement dans le cadre de la négociation collective en appuyant directement les syndicats par notre expertise technique et professionnelle, par la définition de politiques de négociation, et par un soutien à la formation des représentantes et des représentants syndicaux en cette matière. Cette action se prolonge par des interventions de la centrale auprès des autorités réglementaires, des tribunaux et des législateurs.

En février 2008, la CSN organisait 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. La conclusion était sans équivoque; il sera très difficile de couvrir par la négociation, à court et à moyen terme, les travailleuses et les travailleurs qui n'ont pas accès à un régime de retraite à moins d'obliger les employeurs à cotiser par le biais d'une loi. De même, sans une cotisation minimale 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 votait ainsi, en 2008, la résolution suivante :

« Que la CSN revendique l'adoption, par le gouvernement du Québec, d'une législation favorisant le droit pour tous les salariés-es d'être couverts 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. 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 actuel 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, pas seulement en raison des effets dévastateurs de la dernière crise financière sur la santé des régimes de retraite à prestations déterminées.

Après toutes ces années, nous sommes donc heureux que le gouvernement entreprenne enfin un large chantier de travail sur l'avenir du système de retraite.

Cependant, nous croyons que la présente commission parlementaire ne doit pas marquer la fin d'une réflexion, mais bien son commencement. Pour nous, si le rapport à l'étude devant cette commission ouvre des avenues, dont certaines nous apparaissent intéressantes et d'autres beaucoup plus inquiétantes, il demeure impératif que la réflexion se poursuive. Il faut, et ce, particulièrement à l'égard des questions inhérentes au financement des régimes de retraite, trouver des réponses rapidement. Nous ne cesserons pas de le répéter : il y a urgence d'agir. De plus, cette réflexion et les actions qui en découleront doivent être discutées avec les représentants des employeurs et ceux des travailleurs et doivent trouver leur aboutissement rapidement avec des conclusions satisfaisantes pour tous. Rappelons-le, bien que la révision de notre système de retraite soit un enjeu social, il est principalement un enjeu de relations de travail.

Des constats partagés

Le rapport du comité d'experts dresse un portrait du système de retraite qui, sur plusieurs aspects, rejoint l'analyse déjà effectuée par la CSN ainsi que par d'autres comités de travail, dont la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus qui a publié son rapport en 2011.

Sans revenir sur l'ensemble des problématiques du système de retraite, nous sommes d'accord avec les trois grands constats du rapport sur la situation actuelle.

1. Les régimes publics constituent la base du système de retraite sur laquelle tous les Québécois doivent bâtir leur épargne en vue de leur retraite.

Nous attendons des régimes publics qu'ils assurent un niveau minimal de remplacement du revenu. Pour les plus bas salariés, ils procurent un revenu minimal, bien que quelquefois peu élevé, et un taux de remplacement du revenu moyen de 81,6 % qui se compare favorablement avec les autres pays de l'OCDE. Cependant, il faut reconnaître que même si ce taux est élevé il n'assure pas un revenu décent à la retraite et confine encore beaucoup trop de personnes âgées à une situation financière précaire, voire à la pauvreté. Nous reconnaissons que la réponse à ce problème ne peut émaner que de la révision du système de retraite.

La protection offerte par les régimes publics diminue rapidement avec la croissance des revenus des travailleurs. Le système canadien n'ayant aucune composante privée obligatoire, comme c'est le cas dans un grand nombre de pays de l'OCDE qui ont une structure à trois piliers, les travailleurs doivent donc épargner en vue de leur retraite sur une base volontaire.

2. Notre système de retraite est actuellement mal en point et n'atteint pas les objectifs que devrait viser tout système de retraite, et ce, particulièrement pour les travailleuses et les travailleurs de la classe moyenne.

Selon le rapport, 61 % des travailleuses et des travailleurs du Québec ne bénéficient pas de régimes complémentaires de retraite et sont donc individuellement responsables d'épargner en vue de la retraite. Or, le rapport nous indique aussi que près de 45 % des familles québécoises ayant un revenu compris entre 38 000 \$ et 67 000 \$ n'épargnent pas suffisamment pour atteindre un taux de remplacement du revenu de 60 % (taux inférieur à 70 % généralement reconnu comme étant le taux permettant de maintenir un niveau de vie comparable à celui antérieur à la retraite). À ce tableau déjà fort inquiétant, s'ajoutent la disparition et la transformation de régimes de retraite à prestations déterminées qui priveront plusieurs travailleurs, notamment des jeunes, d'un accès à un régime de retraite leur permettant d'accumuler un revenu de retraite adéquat.

3. Les régimes à prestations déterminées existants sont, pour la plupart, en difficulté financière.

L'augmentation de l'espérance de vie, la maturité des régimes, les changements aux normes comptables, la faiblesse des rendements sur les actifs des dernières années, sans oublier les répercussions de la chute des taux d'intérêt sur les coûts reliés aux évaluations actuarielles de solvabilité ont fait en sorte que les coûts associés aux régimes de retraite à prestations déterminées ont augmenté brutalement et que l'image de ceux-ci, comme régime de retraite d'entreprise, a été ternie au cours des dernières années. Malgré cela, tout comme les membres du comité d'experts, la CSN est convaincue que ce type de régime demeure le meilleur moyen d'assurer la sécurité financière à la retraite pour le plus grand nombre de Québécoises et de Québécois.

Ces constats démontrent qu'il est grandement temps que le gouvernement intervienne pour réformer le système de retraite. Depuis plusieurs années nous participons au comité sur les pensions privées de l'OCDE en tant que représentants des travailleurs. Nous y avons observé qu'une majorité de pays de l'OCDE ont fait les mêmes constats et ont procédé à des réformes en profondeur. Il faut, comme société, revoir l'ensemble des mécanismes de retraite et définir un nouveau pacte social basé sur une vision et des valeurs communes à toutes et à tous.

Des valeurs que nous partageons

Depuis longtemps déjà, la CSN a déterminé les valeurs et les principes qui devaient guider la réforme du système de retraite. Nous sommes heureux de constater que nous partageons plusieurs des valeurs mises en avant par le comité d'experts.

L'équité intergénérationnelle

Les régimes publics, tout comme les lois encadrant les régimes privés de retraite, ont été bâtis au fil du temps sur une série de consensus sociaux. Ces consensus ne peuvent être balayés du revers de la main en modifiant ce sur quoi les gens ont structuré leur épargne depuis plus de 40 ans. De même, il faut bien mesurer les répercussions qu'auraient de nouvelles dispositions qui amélioreraient les bénéfices des travailleurs qui ont pris leur retraite ou qui sont sur le point de le faire afin de ne pas en transférer le coût aux prochaines générations. L'équité intergénérationnelle veut aussi dire permettre aux futures générations d'accéder aux mêmes opportunités d'épargne que les générations qui les ont précédées. Le défi est de trouver l'équilibre entre le financement des droits de certains et la mise en place de mécanismes d'épargne adéquats pour les autres.

La transparence et la responsabilisation

La transparence et la responsabilisation sont des valeurs qui ont guidé les modifications apportées tant à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite qu'à celle du Régime des rentes du Québec depuis plusieurs années. Les changements ont imposé la mise en place :

- de comités de retraite où sont représentés les participants;
- de processus de reddition de comptes plus contraignants de la part des délégués du comité de retraite;
- d'évaluations actuarielles plus fréquentes;
- de politiques de placement, de financement et de gestion des risques.

Nous sommes cependant conscients qu'il reste beaucoup à faire pour mieux gérer nos régimes de retraite et qu'il faudra nécessairement convenir de solutions. Pour le comité d'experts, la responsabilisation semble vouloir dire une participation future plus importante des travailleurs dans le partage des risques.

Pour la CSN, la responsabilisation signifie une plus grande participation des employeurs à la retraite de leurs employé-es, c'est-à-dire une obligation de cotiser. La responsabilisation doit aussi s'appliquer aux gouvernements, ce qui pourrait commander de faire des changements législatifs significatifs qui auront des retombées positives sur les revenus de retraite, particulièrement pour les jeunes travailleuses et travailleurs.

La diversification des sources de revenus

Nous tenons à saluer le choix du comité de préconiser un système de retraite qui s'appuie sur plus d'un pilier¹ et même d'en ajouter un quatrième en instaurant la rente de longévité. Cependant, nous considérons toujours qu'il faut apporter des modifications aux piliers du système de retraite pour le consolider. Pour ce faire, il faut s'assurer que tous aient accès aux trois piliers incluant un régime de retraite d'entreprise ou sectoriel, que chaque pilier réponde à ses propres objectifs et que la santé financière des régimes publics ainsi que celle des différents régimes de retraite soient renforcées.

La solidité du système a toujours été garantie par l'équilibre entre les trois piliers et par la capacité des acteurs sociaux de redresser, au fil du temps, un pilier plus affaibli que les autres par la conjoncture économique. Cette fois-ci le défi est plus grand, il faut non seulement résoudre les problèmes actuels, mais aussi se soucier de l'avenir des jeunes et réformer en profondeur ce système pour leur permettre d'avoir des revenus suffisants à la retraite.

Un cadre législatif flexible

Au Québec, tout comme dans les autres pays, le travail et la main-d'œuvre se transforment. La population vieillit et des pénuries de main-d'œuvre sont anticipées dans certains milieux de travail.

Quant à la nouvelle génération de travailleurs, en plus de rechercher la mobilité, elle se préoccupe de façon croissante de la conciliation travail-famille-études et voit différemment la place du travail dans sa vie. Les périodes d'interruption du travail sont d'ailleurs beaucoup plus importantes pour cette nouvelle génération.

L'entreprise aussi se transforme. Les grandes entreprises réduisent leur main-d'œuvre, se délocalisent, se fragmentent et ont souvent une durée d'opération plus courte. Le modèle unique de régimes basés sur une longue carrière dans une grande entreprise ne permet plus de couvrir adéquatement la majorité des travailleurs québécois. Il n'est pas question ici de rejeter les régimes à prestations déterminées, bien au contraire.

Nous croyons qu'il faut les adapter aux nouvelles réalités du travail en créant pour le futur un cadre législatif plus flexible, permettant ainsi aux employeurs, aux travailleuses, aux travailleurs et aux syndicats qui les représentent de convenir de mesures appropriées à leur situation et du partage des risques que chacun est prêt à assumer.

¹ **PREMIER PILIER** : les régimes publics universels que sont la Pension de la sécurité de la vieillesse (PSV) et le supplément de revenu garanti (SRG) au fédéral. **DEUXIÈME PILIER** : les régimes publics, mais en lien avec l'emploi, dont le Régime de rentes du Québec (RRQ) ou le Régime de pensions du Canada (RPC) pour les autres provinces. **TROISIÈME PILIER** : les régimes complémentaires de retraite dans les entreprises et l'épargne individuelle, par exemple les REER. .

L'importance de la mutualisation des risques

Au-delà des probabilités, des statistiques et des calculs actuariels qui démontrent l'avantage économique de la mise en commun, la mutualisation des risques veut aussi dire le regroupement d'un grand nombre de travailleurs afin de permettre à tous d'accumuler en vue de la retraite un revenu adéquat.

L'expérience internationale démontre non seulement l'inefficacité des mesures d'épargne individuelle et volontaire, mais aussi la difficulté pour les gens de comprendre, de gérer et de déterminer seuls les contributions requises et les bons choix de placement. À moins de participer à un mécanisme collectif d'épargne retraite où l'employeur et l'employé-e cotisent, très peu de travailleurs réussiront par leurs propres moyens à accumuler un revenu de retraite adéquat.

Un oubli majeur : la négociation des régimes de retraite

Dans son analyse, le comité semble oublier que les régimes de retraite sont une composante importante de la négociation. Pourtant, ils constituent du salaire différé et, à ce titre, font partie intégrante de la rémunération.

N'eût été des syndicats et de la négociation, très peu de travailleurs profiteraient aujourd'hui d'une retraite avec le même niveau d'épargne ou seraient couverts par un régime à prestations déterminées, puisque ces derniers se retrouvent aujourd'hui majoritairement dans les endroits syndiqués.

Nous avons démontré à maintes reprises qu'il est possible d'innover en matière de régime de retraite et que de la négociation peuvent émerger des solutions concrètes. La mise en place d'un régime de retraite à prestation déterminées pour les travailleuses des Centres de la petite enfance (CPE) en est un exemple éloquent.

Plus de 50 000 femmes participent aujourd'hui à un régime de retraite à prestations déterminées et accumulent une rente égale à 1,5 % de leur salaire. Sans leur détermination et celle de leurs syndicats, ces travailleuses qui gagnent près de 40 000 \$ n'auraient jamais pu compter sur un régime leur permettant de planifier adéquatement leur retraite, ce type de régime étant jusqu'à maintenant réservé aux travailleurs de grandes entreprises.

Depuis plus de 40 ans, les syndicats négocient les régimes de retraite guidés par les principes énoncés par le comité. En différant une partie de leur salaire, en travaillant à la bonne gouvernance de leur régime de retraite, en obligeant l'ensemble des travailleuses et des travailleurs à adhérer au régime de l'entreprise, et ce, souvent après de longs débats, ils ont fait preuve d'une grande responsabilisation.

En négociant des mécanismes collectifs de retraite, les organisations syndicales ont fait le choix, tout comme le comité d'experts le propose, de mutualiser les risques et de favoriser l'épargne collective. Ils ont permis à plusieurs retraité-es actuels de vivre décemment avec un revenu adéquat. Ces anciens syndiqués sont de bons exemples de personnes pour qui

notre système basé sur la diversification des sources de revenus a réellement fonctionné. Il est facile de promouvoir un tel principe de diversification, mais il est beaucoup plus difficile de le faire fonctionner convenablement.

Lorsqu'on examine la situation des travailleuses et des travailleurs non syndiqués de la classe moyenne, on se rend compte des limites du système volontaire et du nombre peu élevé de personnes couvertes par un régime de retraite adéquat.

Au Québec, les syndicats ont négocié leurs régimes de retraite dans le respect du cadre légal actuel qui n'oblige pas les employeurs à mettre en place de tels régimes. Non seulement le rapport du comité d'experts propose-t-il de modifier de façon importante ce qui a déjà été acquis par les travailleurs, mais il remet en question, et ce, à un très mauvais moment, l'appartenance des surplus. Rappelons que cette question a été tranchée par la Cour suprême après plusieurs années de lutte par les travailleurs.

Si le gouvernement veut corriger de façon efficace les lacunes de la partie privée du système de retraite, qu'il transforme cette partie privée volontaire en partie privée obligatoire et qu'il oblige les employeurs à cotiser à un régime de retraite. La mise en place d'une rente de longévité ne peut être un substitut à l'obligation des employeurs de contribuer significativement à la sécurité financière des travailleuses et des travailleurs à la retraite.

À défaut d'intervenir positivement dans la partie privée du système et que cette dernière demeure volontaire, le gouvernement doit laisser aux syndicats leur capacité de négocier, obliger les employeurs à respecter et à financer les engagements qu'ils ont pris et il ne doit pas permettre aux employeurs de réduire unilatéralement les droits acquis. Finalement, il doit faciliter la mise en place, pour tous, de régimes collectifs adéquats.

Recommandation 1

- La CSN recommande de ne pas modifier les règles sur l'appartenance des surplus. En cas de terminaison d'un régime, les surplus doivent être distribués selon les mécanismes actuellement prévus dans le règlement dudit régime.

La méthode de financement améliorée : loin d'être une amélioration

Nous ne contestons pas, bien au contraire, le postulat voulant que les régimes à prestations déterminées soient dans une situation financière difficile. Par ailleurs, malgré le bien-fondé de l'évaluation de solvabilité pour les régimes du secteur privé, nous arrivons à la conclusion qu'il faut revoir cette méthode puisqu'elle commande, en cette période de bas taux d'intérêt, un financement largement au-dessus de la capacité de payer tant des employeurs que des employé-es.

De plus, bien que la loi ait été modifiée en 2005 pour favoriser un financement plus rigoureux et imposer une provision pour écart défavorable, le gouvernement n'a cessé depuis d'adopter des lois et des règlements qui vont dans le sens contraire. Des mesures d'allègements qui permettent d'amortir sur 10 ans les déficits de solvabilité ou des mesures spéciales de financement accordées aux industries en difficultés financières ont été adoptées afin de permettre à ces employeurs de réduire les montants d'amortissement requis en vertu des critères de financement en ce moment prévus à la loi.

Pour la CSN, il est temps de trouver une méthode plus adéquate qui permettra un meilleur équilibre entre la sécurité des rentes promises et la survie des régimes pour les années à venir.

Au cours des dernières années, les régimes à prestations déterminées ont été durement malmenés. Non seulement ont-ils été la cible des employeurs pour réduire les conditions de travail des employés, mais ils ont aussi été converti en régimes à deux vitesses ou tout simplement terminés. De plus, nous croyons que si rien n'est fait rapidement, ce sera ni plus ni moins signer leur arrêt de mort. Nous estimons qu'à court terme, si les exigences de financement déterminées par l'évaluation de solvabilité sont maintenues et qu'aucune nouvelle méthode d'évaluation n'est adoptée rapidement, cela entraînera la terminaison, des régimes à prestations déterminées du secteur privé. Ce faisant, nous nous éloignerions davantage de l'objectif principal du rapport qui est de protéger les participantes et les participants actifs et retraités et de leur fournir un revenu de retraite adéquat.

La méthode de capitalisation améliorée proposée par le comité est en effet moins exigeante que la méthode de solvabilité actuelle, elle réduit donc les paiements d'amortissement nécessaires pour la majorité des régimes du secteur privé. Cependant, elle augmente le coût annuel de tous les régimes. Il en résulte une faible baisse du coût pour le secteur privé et une augmentation dramatique des coûts des régimes du secteur parapublic. Rappelons que les régimes du secteur parapublic sont à ce jour exclus de l'exigence de solvabilité, étant donnée la pérennité de leurs employeurs.

Pour les nouveaux régimes, cela voudra dire un financement encore plus exigeant pour le même niveau de rentes promises. Le comité met de l'avant la vérité des coûts comme principe devant guider ses travaux. Par contre, nous nous serions attendus à ce que la méthode d'évaluation proposée permette aussi la survie des régimes à prestations déterminées, et ce, tant dans le secteur privé que dans le secteur parapublic, de même que la mise en place de nouveaux modèles de régimes de retraite.

Nous sommes d'avis que la méthode dite de capitalisation améliorée ne réussira pas à « sauver » les régimes. Bien au contraire, avec son faible effet sur les régimes du privé et ses répercussions dévastatrices sur les régimes des établissements parapublics, elle mènera probablement à leur terminaison.

Le comité d'experts se réfère à plusieurs reprises aux règles de financements actuellement en vigueur aux Pays-Bas pour promouvoir la capitalisation améliorée. Le comité aurait dû pousser plus avant ses recherches avant de baser sa méthode d'évaluation sur ce modèle et ne pas se fier aux publications datant de 2011. Ce pays constate présentement les limites de sa méthode de financement et les effets négatifs d'avoir fait reposer ses méthodes sur des indices à court terme. Selon les experts des Pays-Bas, ce modèle de financement a entraîné trois conséquences négatives :

- « 1. *Les besoins de capitaux importants ont mené à une réduction des bénéfices promis;*
- 2. *Le fait de concentrer le financement sur des indices de court terme au lieu de viser un provisionnement à long terme a mené à une réduction à long terme des bénéfices;*
- 3. *Les régimes ont un comportement procyclique² avec l'économie.*

Les enseignements qu'ils tirent de la crise économique sont les suivants :

- 1. *Le cadre réglementaire devrait permettre d'atteindre l'équilibre entre la sécurité des prestations à court terme et les bénéfices promis à long terme. Les autorités réglementaires ne devraient pas viser exclusivement à garantir la solvabilité à court terme des régimes puisque cette approche en est une de compagnie d'assurance et non de régime de retraite;*
- 2. *Les autorités gouvernementales ne doivent pas viser exclusivement à protéger les bénéfices promis, ils doivent aussi permettre au régime d'atteindre ses objectifs à long terme. La communication aux participants sur leurs bénéfices à long terme et les risques auxquels ils font face doit être mieux encadrée;*
- 3. *La période pour financer les déficits doit être flexible. La volatilité des marchés financiers combinée aux risques associés aux fonds de pension mène nécessairement à un ratio de solvabilité qui fluctue de façon importante dans le temps. Le risque final n'est pas tant la volatilité que la réaction trop importante qui s'ensuit. C'est pour cela que le cadre réglementaire devrait permettre des périodes d'attente ou des politiques de financement qui utilisent des moyennes dans le temps ou des réserves qui limitent les fluctuations. »*

(notre résumé et notre traduction, « The defined ambition pension plan, A Dutch interpretation »)

² Le terme *procyclique* désigne la situation financière des régimes de retraite qui suit celle de l'économie. Ce qu'il faut, ce sont des mesures contre-cycliques qui permettent d'accumuler des réserves au cours des périodes économiques favorables pour faire face aux périodes économiques plus difficiles.

Les partenaires sociaux des Pays-Bas ont formé un comité de travail afin de revoir leur méthode et d'établir de nouvelles bases plus flexibles. Ils ont obtenu un premier accord en 2010 et un deuxième en 2011. Un rapport stratégique a été publié en 2012 et le concept final sera présenté au cours de l'année 2013 en vue de l'adoption d'une loi qui entrera en vigueur en 2015. Les Pays-Bas ne sont pas qu'un bon exemple de système de retraite, ils ont un modèle qui repose sur des consensus entre les partenaires sociaux, ce qui permet non seulement à leur système d'évoluer dans le temps de façon beaucoup plus efficace que ce qui est actuellement fait au Québec, mais leur système, bien que privé, couvre l'ensemble des travailleurs qui ont besoin d'épargner en vue de la retraite. À la lumière de l'expérience néerlandaise, nous estimons qu'il serait hasardeux d'adopter une méthode dont on sait déjà qu'elle pourrait provoquer des effets négatifs plus importants que ceux que l'on tente de régler.

Au cours des dernières années, les syndicats et les employeurs d'ici ont travaillé à revoir les mécanismes en place dans leurs régimes de retraite à prestations déterminées, à hausser leurs cotisations, à partager les risques et à concevoir de nouveaux modèles de retraite qui pourraient s'adapter à leurs situations.

La méthode de financement qui doit être adoptée par le gouvernement est celle qui permettra l'équilibre entre des réserves suffisantes pour assurer la sécurité des prestations et un coût raisonnable de capitalisation pour permettre la survie du régime et ne pas accumuler de façon injustifiée des surplus.

Bien que le rapport ne traite pas directement des nouveaux modèles de régimes de retraite, on ne peut les écarter de l'équation puisqu'ils représentent possiblement l'avenir pour toutes les travailleuses et tous les travailleurs qui participent actuellement à des régimes d'accumulation de capital.

Des travaux ont été menés par des actuaires représentants tant les employeurs que les syndicats et le gouvernement, dans des comités de travail mis en place par ce dernier afin de traiter des régimes des employé-es municipaux et des régimes à prestation cible. Des méthodes permettant plus de flexibilité, mais aussi une plus grande stabilité des cotisations et tenant compte du partage des risques ont été analysées. Par exemple, la méthode d'évaluation dite de « solvabilité projetée » développée par ces comités, présente selon nous de meilleures perspectives d'avenir que la méthode de capitalisation améliorée. Les retombées des méthodes de financement non flexibles, basées sur des indicateurs à court terme, sont aussi connues et méritent d'être analysées.

Bien qu'il soit possible, comme société, de débattre longuement des autres propositions formulées par le comité d'experts, nous considérons qu'il faut prioriser les travaux sur la méthode de financement. L'incertitude entourant la méthode qui sera adoptée pour les années à venir par le gouvernement freine toute nouvelle négociation visant à trouver des solutions au maintien des régimes, puisque les parties négociantes ne savent plus sur quelle base évaluer leurs engagements ni ce qui les attend pour les prochaines années.

La proposition du comité d'experts pourrait servir de base aux discussions, mais elle ne peut être la seule piste examinée et surtout ne peut être la solution retenue. La ministre du Travail a déjà annoncé le prolongement des mesures d'allègement, ce à quoi nous

acquiesçons, car étant donné la situation, la dernière chose dont les régimes ont besoin en ce moment c'est un autre choc financier.

La solution qui sera trouvée devra tenir compte du contexte économique et des différents types de régimes de retraite. Elle ne pourra être basée que sur les régimes actuellement en place, elle devra aussi permettre l'émergence de nouveaux modèles. Peut-être sera-t-il nécessaire de prévoir une période d'implantation. Nous sommes d'avis qu'il est essentiel que la méthode soit rapidement déterminée, mais aussi qu'elle fasse consensus au sein des acteurs sociaux. Elle doit surtout permettre la survie et le développement des régimes à prestations déterminées, ce que ne permettra probablement pas la capitalisation améliorée. Employeurs, employé-es et gouvernement ont déjà démontré que lorsque la situation l'exige, comme ce fut le cas pour la détermination des mesures d'allègement, ils sont capables de trouver des solutions et de s'entendre rapidement.

Recommandation 2

- La CSN recommande au gouvernement de ne pas adopter la méthode de capitalisation améliorée proposée par le comité d'experts.
- La CSN recommande de mettre en place rapidement un comité de travail, formé d'experts nommés par les représentants des employeurs et ceux des travailleuses et des travailleurs, afin d'établir une nouvelle méthode de financement des régimes de retraite pour le 1^{er} janvier 2014 avec effet pour les évaluations actuarielles du 31 décembre 2013. Cette nouvelle méthode devra permettre de trouver l'équilibre entre :
 - la survie des régimes à prestations déterminées;
 - la sécurité des rentes promises;
 - la mise en place de nouveaux types de régimes;
 - la capacité des participants et des employeurs d'assumer des risques.

Les mesures de redressement

Le comité d'experts met l'accent sur le fait que leurs propositions doivent être adoptées de façon simultanée car elles forment un tout. Or, nous croyons qu'il n'en est rien. En effet, un comité peut proposer une nouvelle méthode de financement ainsi que des mesures permettant aux employeurs et aux employé-es de gérer plus adéquatement leur régime sans pour autant les lier à la mise en place d'une rente longévité, ou les rendre tributaires des mesures de redressement. Cela aurait pu être possible si l'un des objectifs principaux du comité n'était pas de réduire la valeur des régimes des secteurs municipal et universitaire. Comment mieux s'y prendre que d'imposer une méthode d'évaluation plus contraignante et par la suite permettre, ou tout simplement exiger, la réduction des droits acquis en imposant un partage de 50 % des coûts.

En proposant la méthode de capitalisation améliorée, en prônant une période de cinq ans pour réduire les bénéfices, en imposant la coordination des régimes du secteur parapublic et en donnant à l'employeur un droit unilatéral de supprimer l'indexation de la rente dans les régimes de retraite qui en possèdent, nous croyons fermement que le comité d'experts répond à des pressions exercées par les grandes villes. Et ce, sans compter qu'il attaque aussi directement d'autres régimes comme celui des CPE ou celui des paramédics. Ces régimes, négociés avec le gouvernement du Québec, prévoient déjà des mécanismes de partage des risques, de financement plus conservateur et de réserve pour fluctuations.

Depuis plusieurs années, les grandes villes clament haut et fort leur volonté de réduire les conditions de travail de leurs salarié-es, conditions qui ont été négociées de bonne foi selon les dispositions du *Code du travail*. Nous sommes surpris qu'un comité d'experts dits « indépendants » porte un jugement de valeur sur la qualité des régimes de retraite des employé-es du secteur parapublic, et ce, sans tenir compte de l'ensemble des conditions de travail et du processus de négociation. Contrairement aux régimes privés qui peuvent négocier les mesures de partage de coûts et de coordination de la rente longévité, le comité impose aux régimes du secteur parapublic ces mesures, et ce, sans aucune justification.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le régime de retraite fait partie de l'ensemble des conditions de travail et relève donc de la négociation. À ce titre, on ne peut l'évaluer isolément du reste d'une convention collective. Les travailleuses et les travailleurs ont souvent fait du régime de retraite une priorité de leur négociation et y ont alloué la rémunération en conséquence. Il est naïf de croire que les employeurs ne tenaient pas compte de ces montants dans l'enveloppe globale de rémunération.

La CSN estime que les mesures proposées par le comité de travail sur l'avenir des régimes municipaux sont beaucoup plus prometteuses. Bien qu'à première vue, ces mesures semblent timides, le fait de permettre la séparation (mur de Chine) entre les engagements du passé et ceux des années à venir offre aux parties plusieurs options pour convenir de paramètres permettant non seulement des bénéfices différents, mais aussi un nouveau partage des risques. D'autres solutions permettant davantage de flexibilité aux parties auraient pu également être explorées par ce comité, si ses travaux n'avaient pas été limités par le gouvernement.

Depuis la crise financière de 2008, les travailleurs sont conviés par les employeurs à trouver des solutions permettant la survie de leurs régimes. Plusieurs ont augmenté leurs cotisations, ont procédé à des réductions des bénéfices futurs et ont accepté d'assumer une part plus grande des risques du régime. Rares sont les endroits, particulièrement dans le secteur privé, où aucune modification n'a été effectuée pour s'adapter au nouvel environnement économique et démographique.

Pour la CSN, la réduction des droits acquis est une mesure extrême et doit être traitée de la sorte. Les retraité-es doivent pouvoir compter sur une stabilité de leur revenu et ne pas courir le risque de voir leur rente réduite à tout moment. Les administrateurs de régime de retraite doivent prendre tous les moyens pour permettre un financement adéquat des régimes et viser à protéger les droits acquis. Cependant, l'expérience des dernières années a démontré que des situations extrêmes peuvent se produire.

Si une réduction des droits est une condition essentielle pour assurer la survie d'un régime et que les parties négociantes s'entendent pour les faire, nous acceptons de modifier la loi et de permettre, dans certaines circonstances précises et balisées, la réduction des droits acquis. Dans ces cas, la Régie des rentes doit assumer son rôle d'autorité de surveillance et veiller à ce que chaque réduction soit nécessaire et bien encadrée.

Bien que chaque cas soit différent, nous considérons que les décisions doivent être prises en visant une certaine équité entre tous. Il est clair pour nous que les mécanismes de réductions proposés par le comité vont trop loin. En effet, non seulement propose-t-il la possibilité de réduire les droits acquis, mais il recommande d'accorder à l'employeur un droit unilatéral de supprimer l'indexation s'il n'y a pas d'entente de réduction.

Recommandation 3

- La CSN recommande de ne pas accorder aux employeurs le droit unilatéral de réduire les bénéfices acquis dans les régimes de retraite.
- La CSN pourrait être favorable à une réduction des droits acquis dans la mesure où les conditions suivantes sont remplies :
 - la réduction des droits est une condition essentielle pour assurer la survie du régime de retraite;
 - la Régie des rentes assure un rôle de surveillance et d'encadrement de ces processus;
 - les réductions de droits se font dans une perspective d'équité entre tous;
 - la modification s'effectue dans le respect de la négociation et à la suite d'une entente entre les employeurs et les employé-es et les syndicats qui les représentent;
 - l'employeur verse dans la caisse de retraite un montant équivalent à la valeur des droits supprimés.

- La CSN recommande de ne pas donner suite aux recommandations qui visent directement et injustement les travailleuses et les travailleurs du secteur parapublic, entre autres :
 - l'imposition d'un financement à 50 % par les participants;
 - la coordination obligatoire du régime de retraite avec la rente de longévité.

La rente de longévité

Lorsque le comité d'experts parle d'innovation, on peut penser qu'il se réfère à la rente de longévité. En effet, la rente proposée serait une nouveauté en Amérique du Nord. De même, bien qu'il existe plusieurs études traitant du risque de longévité et des produits de rentes débutant à des âges avancés, ce type de régime privé, applicable à l'ensemble des travailleurs, mais surtout payable à 75 ans semble unique. Pour la CSN, cette proposition est intéressante, car elle oblige l'ensemble des travailleurs et des employeurs à cotiser à un régime de retraite. Bien que la rente ne soit payable qu'à 75 ans et qu'elle ne couvre que 0,5 % du salaire soumis à la cotisation nous estimons que cette mesure est un pas dans la bonne direction.

La décision de quitter le travail et de prendre sa retraite est souvent synonyme de stress et d'anxiété pour la ou le futur retraité. Pour les travailleurs qui participent à des régimes d'accumulation de capital, cela veut aussi dire planifier adéquatement le décaissement de leur capital tout au long de leur retraite. Le fait de devoir dorénavant gérer soi-même ses épargnes peut représenter un très lourd fardeau, et ce, à un moment où le travailleur se retrouve souvent particulièrement vulnérable, c'est-à-dire lors de sa retraite.

Bien que la rente de longévité, telle qu'elle est proposée, n'élimine pas entièrement la responsabilité du travailleur en matière de planification financière, elle aidera certainement à alléger ce fardeau. De plus, selon les statistiques citées dans le rapport, il nous apparaît qu'il sera économiquement préférable pour toutes les Québécoises et tous les Québécois de participer collectivement à ce régime que d'économiser individuellement. Le fait de mutualiser les risques de longévité permet effectivement aux travailleurs d'avoir de meilleurs revenus à la retraite avec les mêmes épargnes.

Par ailleurs, plusieurs caractéristiques doivent encore être déterminées et convenues pour évaluer adéquatement les retombées d'une telle rente et permettre son implantation. Par exemple :

- Quel sera l'effet sur les plus bas salarié-es? Perdront-ils leurs rentes provenant du supplément de revenu garanti (SRG)? Pourrait-on trouver un moyen de les protéger si le gouvernement fédéral ne veut pas considérer cette rente au même titre que la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV)?
- Quels seraient les mécanismes régulateurs et qui décidera de l'application de ceux-ci lorsque le régime se retrouvera en situation financière difficile?
- Quelle sera la réserve ou les surplus maximums qui pourront être accumulés? Que fera-t-on une fois ces surplus accumulés? Réduiront-ils les cotisations ou bonifieront-ils la rente?
- Est-ce que le conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec, dans sa composition actuelle, est le mieux placé pour administrer ce nouveau programme? Est-ce qu'un conseil formé par les cotisants, comme celui administrant le régime québécois d'assurance parentale, ne serait pas mieux adapté pour assumer les pouvoirs et responsabilités que l'on confiera au conseil d'administration de ce nouveau régime?

Nous pourrions certainement faire ici plusieurs propositions sur ces différents aspects de la rente de longévité ainsi que sur les modalités d'administration et de fonctionnement de ce nouveau régime. Cependant, nous croyons qu'avant d'en commenter chacune des particularités, un projet plus complet devrait être défini avec l'ensemble des acteurs sociaux du monde du travail, puisque ce seront eux qui le financeront.

Recommandation 4

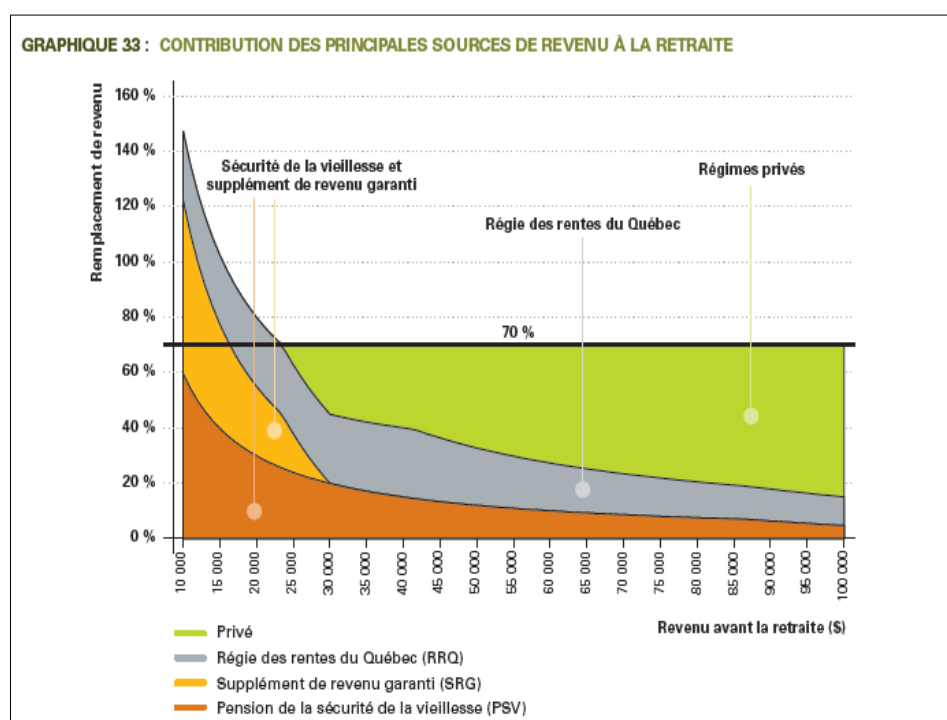
- La CSN recommande l'instauration d'une rente de longévité dans la mesure où elle :
 - respecte l'équité intergénérationnelle en permettant l'accumulation de droits pour les années futures;
 - prend la forme d'un régime à prestations déterminées permettant la mutualisation des risques de longévité pour l'ensemble des travailleuses et des travailleurs québécois;
 - est basée sur un financement partagé entre les travailleurs et les employeurs.
- La CSN recommande que ce programme soit développé avec la participation des organisations syndicales et des associations d'employeurs considérant notamment :
 - les répercussions pour les plus bas salarié-es d'une telle rente, notamment sur les revenus provenant du supplément de revenu garanti;
 - les mécanismes qui serviront soit à augmenter les cotisations, soit à réduire les rentes en cas de déficit;
 - la façon dont sera assumée la gouvernance de ce nouveau programme, notamment les pouvoirs confiés à son conseil d'administration.

Vision d'avenir

Le mandat du comité d'experts était le suivant :

« À l'origine, le comité d'experts avait comme mandat du gouvernement d'étudier les régimes complémentaires de retraite occupant le "troisième étage" de notre système de retraite et sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, soit principalement les régimes à prestations déterminées. Ce mandat a évolué vers une vision globale de la sécurité financière et de son incarnation dans le système de retraite³ ».

Pour la CSN, avec un tel mandat, le comité devait non seulement trouver des solutions aux régimes actuellement en déficit, mais il devait aussi regarder vers l'avenir et vérifier si le système de retraite en place permet à toutes les Québécoises et à tous les Québécois d'accumuler suffisamment d'épargne en vue de la retraite. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la rente de longévité est certainement une avancée intéressante pour les Québécois, cependant cette nouvelle rente ne sera pas suffisante pour atteindre l'objectif de remplacement du revenu visé, et ce, même lorsque la rente de longévité atteindra sa pleine maturité. Comme le démontre la zone verte (privé) du tableau ci-dessous, les besoins d'épargne en excédent des programmes gouvernementaux sont très importants pour les travailleurs gagnant plus de 30 000 \$ par année, et ce, même si la rente de longévité était implantée rapidement. Or, très peu de personnes disposent d'un régime permettant d'y parvenir.



³ Extrait du rapport du comité

Les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) : pas une panacée

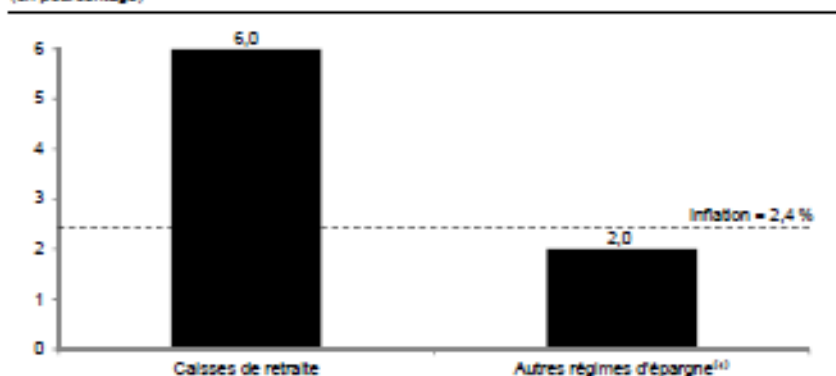
Pour la CSN, les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) ne sont pas la solution pour assurer aux Québécois un revenu adéquat à la retraite. Il existe actuellement une panoplie d'outils individuels permettant aux Québécoises et aux Québécois d'épargner. Le RVER s'ajoutera à cette liste puisqu'en fait, il n'est pas très différent des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et des comptes d'épargne libre d'impôt (CELI) collectifs déjà disponibles. Mis à part l'obligation pour l'employeur de mettre sur pied ce régime, il n'y a aucune obligation pour ce dernier d'y cotiser.

Les travailleurs pourront non seulement s'exclure de ce régime, mais ils pourront en tout temps décaisser les montants qu'ils y auront accumulés en vue de la retraite. Bien que l'adhésion y soit automatique, il n'y a aucune mesure additionnelle incitant le travailleur à épargner plus qu'avant.

Ce qui est le plus surprenant, c'est non seulement que le gouvernement s'entête à faire la promotion de ce nouveau produit, bien qu'il ait été décrié par plusieurs en raison de son inefficacité et de la hauteur des frais qui seront chargés, mais que le comité d'experts en recommande aussi la mise en place. Pourtant, le tableau suivant, tiré du rapport du comité d'experts, démontre que les rendements moyens obtenus par les individus qui participent à des outils individuels sont de 4 % inférieurs aux rendements moyens des caisses de retraite où les placements sont faits de façon collective.

GRAPHIQUE 10

Rendements nets des caisses de retraite et d'autres régimes d'épargne — 1999 à 2005
(en pourcentage)



(1) Comprend les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR), les comptes de retraite immobilisés (CRI) et les fonds de revenu viager (FRV).

Source : Régie des rentes du Québec, Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois, 2010.

Si le gouvernement compte sur l'éducation financière pour inciter les gens à épargner davantage en vue de leur retraite et à participer au RVER, il devrait tenir compte des études menées sur les succès de cette approche. Plusieurs pays ont investi des sommes

considérables en promotion de l'épargne, en éducation financière et en mesures fiscales sans toutefois obtenir une augmentation marquée de l'épargne individuelle.

Comment peut-on remettre continuellement la responsabilité de l'épargne sur le dos des travailleuses et des travailleurs? On leur demande d'économiser d'avantage et on leur propose, comme outil central d'une politique de retraite, les RVER. Tout cela en promulguant comme principe la mutualisation des risques. Comme l'a démontré le comité d'experts avec ses statistiques, ces régimes produiront certainement des rendements moyens inférieurs de 4 % par année au rendement de toute autre caisse de retraite collective. La CSN croit réellement au principe de mutualisation. Bâtirente en est un bon exemple. Créé à l'initiative de la CSN, ce système d'épargne-retraite collectif couvre plus de 26 000 travailleuses et travailleurs et possède un actif sous gestion de près de 1,4 milliard de dollars. En outre, il offre une gestion collective des actifs et permet de réduire les frais de gestion, et ce, plus particulièrement pour les plus petits groupes de travailleurs. Ce qui ne sera probablement pas le cas avec les RVER.

Bien que le rapport D'Amours constate la faillite actuelle du système de retraite en ce qui concerne le faible pourcentage de travailleurs qui réussissent à accumuler suffisamment d'épargne, il ne contient selon nous, au-delà de la rente de longévité, aucune proposition favorisant la mise en place de nouveaux régimes de retraite appropriés pour les travailleurs ayant besoin d'épargner.

Bien que le comité d'experts livre un long plaidoyer en faveur des régimes à prestations déterminées, il en rend le financement plus contraignant et en réduit la flexibilité en proposant d'imposer différentes mesures, particulièrement pour le secteur parapublic. En fait, le comité rend presque impossible la mise sur pied de nouveaux régimes. Sur 21 propositions, seulement cinq permettent de regarder vers l'avenir et d'y voir une certaine amélioration.

Pour le travailleur qui ne participe pas actuellement à un régime à prestations déterminées, le rapport n'apporte pas beaucoup d'espoir de voir un jour un nouveau régime de retraite efficace s'implanter dans son milieu de travail.

Le comité a consacré beaucoup d'énergie à s'ingérer dans les relations de travail des 69 000 travailleurs du secteur municipal, mais a laissé tomber plus de 2 411 000 travailleuses et de travailleurs qui ne participent à ce jour à aucune forme de régime de retraite enregistré. Au lieu de tenter de réduire le déséquilibre existant entre le secteur privé et le secteur public en augmentant le nombre de travailleurs couvert par un régime de retraite d'entreprise efficace, on s'attaque directement à celles et à ceux qui ont un régime et on propose peu de chose pour aider ceux qui n'en ont pas.

En fait, le seul nouveau régime à prestations déterminées qui verra probablement le jour est la rente de longévité et cela n'est certainement pas suffisant pour régler les problèmes d'épargne des Québécois en vue de la retraite.

Au cours des dernières années, plusieurs pays ont fait migrer leur composante privée volontaire vers une composante privée obligatoire. C'est le cas de l'Australie qui oblige désormais les employeurs à verser une cotisation équivalant à plus de 9 % du salaire de

leurs travailleurs dans un régime complémentaire de retraite. Il ne suffit pas d'obliger les employeurs à offrir un régime, la législation doit également les obliger à verser une cotisation minimale modulée en fonction du niveau de salaire et des objectifs d'épargne fixés. Sans obligation de cotiser, tant pour l'employeur que pour les employé-es, le système de retraite québécois ne permettra pas à une majorité de travailleurs d'arriver à la retraite avec un revenu adéquat et de combler l'immense besoin d'épargne-retraite.

Pour la CSN, la solution est claire. Si le système s'appuie toujours sur une composante privée importante, il faut trouver un meilleur équilibre entre les obligations et les responsabilités de chacun. Le gouvernement doit favoriser l'émergence de régimes de retraite adéquats et le regroupement de plusieurs employeurs au sein d'un même régime. Les employeurs doivent, quant à eux, participer à l'épargne de leurs travailleurs en cotisant comme ces derniers à un régime de retraite.

Recommandation 5

- La CSN recommande de ne pas mettre en place des RVER.
- La CSN recommande l'adoption, par le gouvernement du Québec, d'une loi instaurant le droit pour tous les salariés-es d'être couverts par un régime de retraite auquel chacun des employeurs devra verser une cotisation minimale prévue par la loi.

L'implantation de nouveaux régimes de retraite

Le cadre législatif actuel est centré principalement sur deux types de régimes. Les régimes à prestations déterminées, conçus pour la grande entreprise avec des employé-es y ayant une longue carrière, et les régimes d'accumulation de capital, conçus initialement pour compléter les épargnes individuelles des travailleuses et des travailleurs qui participaient déjà à un régime d'entreprise à prestation déterminée.

La CSN favorise les régimes à prestations déterminées. Nous constatons toutefois qu'il est de plus en plus difficile non seulement de mettre sur pied de nouveaux régimes, mais aussi de conserver ceux en place. Les employeurs, pour toutes sortes de raisons, tentent par tous les moyens d'y mettre fin et s'opposent carrément à la mise en place de nouveaux régimes. Il faut donc moderniser le cadre législatif régissant les régimes à prestations déterminées pour le rendre plus flexible et l'adapter aux nouvelles réalités du travail et, comme le propose le comité d'experts, il faut également poursuivre les travaux permettant l'émergence de nouveaux types de régimes pour les personnes qui n'ont pas de régime ou celles qui ont un régime à accumulation de capital.

Le Québec compte un grand nombre de petites entreprises et il peut être difficile pour ces dernières de gérer un régime de retraite. Nous estimons que les régimes sectoriels ou multiemployeurs dotés d'une bonne gouvernance peuvent être une solution très intéressante. Le régime de retraite des CPE en est un bon exemple, tout comme l'est celui des employé-es municipaux du Québec (RREMQ). Créé en 2008, ce régime à deux volets, prestations déterminées et cotisations déterminées, regroupe les municipalités qu'on peut qualifier de petites ou moyennes, afin qu'elles puissent offrir un régime de retraite adéquat à leurs employé-es.

À ce jour, près de 200 municipalités ont adhéré au RREMQ. Couvrant plus de 1 700 travailleuses et travailleurs, ce régime est la preuve qu'un régime multiemployeurs peut très bien fonctionner et permettre d'offrir des conditions de retraite bien adaptées à un milieu de travail.

Dans ces deux cas, les conditions spéciales des employeurs visés ont permis de regrouper les travailleurs et de mettre sur pied les régimes. Pour les employeurs du secteur privé, il est très difficile, dans le cadre législatif actuel et considérant les formes de régimes disponibles, de favoriser ce type de regroupement. Bien que le comité propose la rente de longévité qui est en soi un grand régime multiemployeurs, nous croyons qu'il faut pousser plus avant cette idée de regrouper les travailleurs d'un même secteur afin de leur permettre d'adhérer à un régime de retraite adéquat.

Il faut repenser la loi actuelle en fonction notamment de ces expériences de régimes multiemployeurs et surtout la rendre plus flexible pour l'adapter aux réalités des différents secteurs d'activités. Il est urgent de trouver de nouveaux moyens de partager les risques. La solution ne peut être de transférer aux travailleurs tous les risques par la mise en place de régimes d'accumulation de capital comme les RVER.

Recommandation 6

- La CSN recommande que la loi soit modifiée pour favoriser la mise en place de régimes multiemployeurs.
- La CSN recommande au gouvernement de poursuivre les travaux entourant les autres formes de régimes de retraite à partage de risques afin de permettre aux travailleuses et aux travailleurs participants à des régimes d'accumulation de capital d'avoir accès à des véhicules de retraite où il y a une plus grande mutualisation des risques.

Les mécanismes de gestion des risques et de la maturité

À la lumière de l'expérience des dernières années, nous pouvons tous convenir que la gestion de la maturité d'un régime de retraite à prestations déterminées est essentielle. Les régimes ayant subi les plus forts contrecoups de la crise financière sont ceux ayant des passifs de retraité-es de beaucoup supérieurs au passif des participantes et des participants actifs. Les papetières en sont de bons exemples puisque, dans certains cas, plus de 80 % des engagements de leurs régimes concernent des participants déjà à la retraite.

Le comité propose deux mécanismes de gestion de la maturité. Il s'agit, d'une part, de la séparation en deux caisses distinctes des actifs des participants retraités et ceux des autres participants et, d'autre part, de l'achat auprès d'une compagnie d'assurances des rentes des retraités. Nous sommes d'accord avec ces mécanismes qui s'ajoutent aux autres déjà disponibles. Nous sommes convaincus que le comité d'experts aurait pu aussi aller plus loin et demander au législateur d'imposer à tous les régimes une politique de gestion de la maturité.

Le comité a choisi de renforcer la connaissance et la gestion du niveau des risques en quantifiant ces derniers et en déterminant la probabilité de réalisation des promesses. Bien que cette recommandation aille dans le sens d'une meilleure gestion, nous estimons qu'elle sera très difficile à réaliser pour les petits régimes puisqu'elle nécessite de nombreux calculs actuariels. De plus, le succès d'une telle approche est loin d'être certain puisque plusieurs grands régimes ont déjà, par le passé, fait ce genre d'exercice et se sont tout de même retrouvés en situation difficile à la suite de la crise financière.

Nous considérons qu'imposer aux régimes une politique de gestion de la maturité pourrait être plus simple à matérialiser pour les régimes de retraite à prestations déterminées, particulièrement les plus petits, et pourrait certainement permettre d'éviter plusieurs des situations difficiles que nous avons connues. Nous croyons qu'il est préférable d'agir sur le risque plutôt que de limiter notre action à le mesurer et à le communiquer.

Recommandation 7

- La CSN recommande de permettre que la caisse de retraite d'un régime soit répartie en deux comptes dont l'un serait constitué de la part de l'actif correspondant aux droits des retraité-es.
- La CSN recommande de permettre au comité de retraite de procéder en cours d'existence du régime à l'acquittement d'une partie ou de la totalité des rentes des retraité-es et des bénéficiaires, au moyen de l'achat de rentes garanties chez un assureur.
- La CSN recommande que le comité de retraite soit tenu d'établir une politique de financement incluant la gestion de la maturité du régime.

- La CSN recommande de ne pas retenir la proposition du comité d'experts visant à mandater l'employeur afin de déterminer la politique de financement définissant les objectifs à atteindre. Cette politique doit être déterminée par ceux qui ont le pouvoir de modifier le régime.
- La CSN recommande d'aller de l'avant avec des mesures visant à assurer une meilleure connaissance du niveau des risques, de leur divulgation et de leur gestion. Ces mesures doivent être combinées à des mécanismes plus flexibles de financement ainsi qu'à une meilleure conception de régimes qui permette une gestion à long terme de ces risques.

Les mesures visant les régimes d'accumulation de capital

Avec le désengagement des employeurs à l'égard des régimes à prestations déterminées, nous avons vu un nombre grandissant de travailleuses et de travailleurs participer à des régimes d'accumulation de capital. Ces travailleurs se retrouvent ainsi à porter l'ensemble des risques et totalement seuls et sans ressources lorsqu'arrive le temps de la retraite.

Dès qu'il prend sa retraite, le travailleur doit sortir l'actif accumulé de son régime collectif et décider s'il transfère ce montant dans un fonds de revenu viager (FRV) ou s'il achète une rente d'une compagnie d'assurances. Les options qui s'offrent à lui sont non seulement limitées, mais elles peuvent être financièrement inadéquates et très coûteuses.

Le comité d'experts propose certaines pistes pour améliorer les mécanismes de décaissement lors de la retraite. Par exemple, permettre de décaisser directement du régime collectif les montants de rente lors de la retraite, retarder la date limite de conversion des REER en rentes et revoir les mécanismes de retrait des FRV. Après plus d'un an de réflexion de la part du comité sur l'avenir des régimes de retraite, nous trouvons que ces mesures visant à améliorer le sort des travailleurs qui participent de plus en plus nombreux à ce type de régime sont très timides. Cela démontre bien les limites de la protection et de l'efficacité des régimes d'accumulation de capital.

Le comité permanent sur les pensions privées de l'OCDE, qui promulgue les principes devant guider les autorités réglementaires des différents pays membres, dont le Canada, adoptait en juin 2012 dix recommandations sur la conception des régimes à cotisations déterminées. La principale recommandation du document *Roadmap for the good design of defined contribution pension plan* insiste sur le fait qu'il doit y avoir cohérence entre la période d'accumulation et la période de décaissement.

Les mesures proposées par le comité d'experts ont été réfléchies dans l'optique d'une adaptation à la rente de longévité et non dans celle d'améliorer rapidement le sort des travailleurs qui participent à des régimes à cotisations déterminées ou de faire des régimes d'accumulation de capital de meilleurs régimes de retraite. Selon nous, la rente de longévité n'aura que très peu d'impact avant les 20, voire les 30 prochaines années.

La CSN croit qu'il faut adopter les mesures permettant le versement de prestations variables d'un régime à cotisations déterminées et réviser, tel que le recommande le comité, les mécanismes de décaissement des FRV qui sont actuellement déficients.

Pour ce qui est de retarder l'âge de conversion des REER pour les adapter à la rente de longévité, nous croyons qu'il faut être très prudent avant de permettre totalement le décaissement de ces sommes tant que la rente de longévité n'aura pas de retombées significatives sur les revenus après 75 ans. D'autres recommandations du comité sur les pensions privées, comme celles traitant du niveau et de la période de cotisations, des stratégies de placement par défaut et de l'achat de rente à la retraite, mériteraient aussi d'être analysées.

Nous sommes d'avis qu'il faut également pousser plus loin la réflexion sur les autres mécanismes possibles d'amélioration des décaissements lors de la retraite et de conception de régimes d'accumulation de capital. Nous sommes en accord avec la mise en place de la rente longévité, cependant, elle ne règlera certainement pas les problèmes actuels d'épargne à la retraite à court et à moyen terme. D'autres mesures doivent être proposées afin de ne pas laisser à eux-mêmes les travailleurs qui participent actuellement à un régime d'accumulation de capital.

Recommandation 8

- La CSN recommande de modifier la loi pour permettre le versement de prestations variables d'un régime à cotisations déterminées.
- La CSN recommande de revoir les limites applicables aux décaissements des FRV dans le but de mieux les adapter aux besoins des retraité-es.
- La CSN recommande d'évaluer les répercussions du report de l'âge de conversion du REER à 75 ans avant de procéder à celui-ci.
- La CSN recommande au gouvernement de revoir la loi encadrant les régimes d'accumulation de capital pour en faire de véritables régimes de retraite.

Les régimes de retraite à deux vitesses et les clauses de disparité de traitement

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite oblige les employeurs à offrir non pas le même régime à tous les employé-es, mais un régime équivalent pour toutes les travailleuses et tous les travailleurs d'une même catégorie d'emploi. Depuis plusieurs années, les employeurs tentent de réduire leurs engagements dans les régimes à prestations déterminées. Un des moyens qu'ils ont trouvés est celui d'introduire une nouvelle catégorie de travailleurs en se basant sur la date d'embauche.

Selon nous, si la constitution d'une catégorie par date d'embauche a un effet principalement sur les travailleurs les plus jeunes en âge de l'entreprise, il s'agit là d'une mesure discriminatoire contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Bien que cette pratique soit discriminatoire, la Régie des rentes accepte cette interprétation et permet aux employeurs d'offrir des régimes non seulement différents, mais à moindre coût aux nouveaux travailleurs de l'entreprise.

Au cours des dernières années, avec cette position de la Régie des rentes qui appuie les employeurs dans leurs demandes, les syndicats n'ont pas eu le choix et ont accepté, lors de leur négociation, cette demande de l'employeur. Si l'on veut appliquer le principe d'équité intergénérationnelle promu par le comité d'experts, il faut nécessairement trouver une solution à ce problème largement répandu dans le secteur privé.

À notre avis, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite doit être modifiée afin qu'elle ne permette plus d'établir une catégorie différente de travailleurs sur la seule base de leur date d'embauche et qu'elle ne cautionne plus cette disparité de traitement. Des régimes de retraite différents pourraient toujours être instaurés, cependant, ils devraient au moins prévoir des droits équivalents à ceux déjà en place pour une même catégorie de travailleurs.

Recommandation 9

- La CSN recommande au gouvernement du Québec de modifier rapidement la Loi sur les régimes de retraite afin de préciser qu'on ne peut établir une catégorie différente de travailleuses et de travailleurs sur la seule base de leur date d'embauche.

Conclusion

Le rapport présenté par le comité d'experts propose des pistes de solutions et des avenues prospectives sur lesquelles il faudra nécessairement poursuivre la réflexion afin de bien mesurer les retombées et de s'assurer qu'elles répondent à nos attentes et à nos besoins et, surtout, qu'elles règlent véritablement et durablement nos problèmes. Pour la CSN, la rente de longévité est un bon exemple de piste porteuse, car elle s'attaque au problème de l'épargne à la retraite. Par contre, très peu de pistes d'action à court et à moyen terme ont été évoquées pour permettre à toutes celles et à tous ceux qui n'ont pas encore accès à un véritable régime de retraite d'économiser davantage. Ces travailleurs qui n'ont que peu d'années à travailler avant d'être à la retraite ne pourront compter uniquement sur la rente de longévité pour améliorer leur sort à la retraite.

Finalement, le rapport propose certaines mesures, telles que la capitalisation améliorée, qui, selon nous, sont inadéquates puisqu'elles ne répondent pas au mandat du comité qui est de trouver des solutions pour pérenniser le système de retraite. Ces propositions mèneront plutôt à la fermeture de ce qui reste de régimes à prestations déterminées.

Nous souhaitons aussi souligner que, dans le présent mémoire, nous avons choisi de nous attarder aux éléments qui nous semblent les plus névralgiques pour mener à bien les travaux de cette commission. Néanmoins, il ne faut pas en conclure que nous sommes en accord avec toutes les autres recommandations contenues dans le rapport à l'étude.

Les travaux de la commission parlementaire permettront de déterminer les propositions sur lesquelles un consensus est possible, celles qui sont les plus controversées, mais aussi celles qui manquent pour vraiment procéder à une réforme efficace et adéquate du système de retraite. Par la suite, ces propositions, ainsi que les travaux des autres comités de travail mis en place par le gouvernement au cours des dernières années, devraient être soumis à un comité formé de représentantes et de représentants des employé-es, des employeurs et du gouvernement.

La solution à retenir doit non seulement permettre de pérenniser le système de retraite et permettre à tous les travailleurs d'accumuler un revenu de retraite convenable — et ce, incluant ceux qui prendront leur retraite d'ici 20 ans —, mais elle doit aussi obtenir l'adhésion des acteurs du monde du travail puisque ce sont eux qui devront vivre avec ce nouveau système, le faire évoluer et surtout le financer adéquatement. Ce n'est que de cette façon qu'il sera possible de définir un nouveau pacte social.

Il est donc urgent de mettre sur pied un comité de travail où les représentants des employeurs, des organisations syndicales et du gouvernement pourront poursuivre et finaliser la réflexion. Dans le cadre de ces travaux, la CSN entend contribuer pleinement, comme elle l'a toujours fait, à mettre en avant des solutions novatrices et porteuses afin que toutes et tous puissent bénéficier d'un revenu décent à la retraite.

ANNEXE

Recommandation 1

- La CSN recommande de ne pas modifier les règles sur l'appartenance des surplus. En cas de terminaison d'un régime, les surplus doivent être distribués selon les mécanismes actuellement prévus dans le règlement dudit régime.

Recommandation 2

- La CSN recommande au gouvernement de ne pas adopter la méthode de capitalisation améliorée proposée par le comité d'experts.
- La CSN recommande de mettre en place rapidement un comité de travail, formé d'experts nommés par les représentants des employeurs et ceux des travailleuses et des travailleurs, afin d'établir une nouvelle méthode de financement des régimes de retraite pour le 1^{er} janvier 2014 avec effet pour les évaluations actuarielles du 31 décembre 2013. Cette nouvelle méthode devra permettre de trouver l'équilibre entre :
 - la survie des régimes à prestations déterminées;
 - la sécurité des rentes promises;
 - la mise en place de nouveaux types de régimes;
 - la capacité des participants et des employeurs d'assumer des risques.

Recommandation 3

- La CSN recommande de ne pas accorder aux employeurs le droit unilatéral de réduire les bénéfices acquis dans les régimes de retraite.
- La CSN pourrait être favorable à une réduction des droits acquis dans la mesure où les conditions suivantes sont remplies :
 - la réduction des droits est une condition essentielle pour assurer la survie du régime de retraite;
 - la Régie des rentes assure un rôle de surveillance et d'encadrement de ces processus;
 - les réductions de droits se font dans une perspective d'équité entre tous;
 - la modification s'effectue dans le respect de la négociation et à la suite d'une entente entre les employeurs et les employé-es et les syndicats qui les représentent;
 - l'employeur verse dans la caisse de retraite un montant équivalent à la valeur des droits supprimés.

- La CSN recommande de ne pas donner suite aux recommandations qui visent directement et injustement les travailleuses et les travailleurs du secteur parapublic, entre autres :
 - l'imposition d'un financement à 50 % par les participants;
 - la coordination obligatoire du régime de retraite avec la rente de longévité.

Recommandation 4

- La CSN recommande l'instauration d'une rente de longévité dans la mesure où elle :
 - respecte l'équité intergénérationnelle en permettant l'accumulation de droits pour les années futures;
 - prend la forme d'un régime à prestations déterminées permettant la mutualisation des risques de longévité pour l'ensemble des travailleuses et des travailleurs québécois;
 - est basée sur un financement partagé entre les travailleurs et les employeurs.
- La CSN recommande que ce programme soit développé avec la participation des organisations syndicales et des associations d'employeurs considérant notamment :
 - les répercussions pour les plus bas salarié-es d'une telle rente, notamment sur les revenus provenant du supplément de revenu garanti;
 - les mécanismes qui serviront soit à augmenter les cotisations, soit à réduire les rentes en cas de déficit;
 - la façon dont sera assumée la gouvernance de ce nouveau programme, notamment les pouvoirs confiés à son conseil d'administration.

Recommandation 5

- La CSN recommande de ne pas mettre en place des RVER.
- La CSN recommande l'adoption, par le gouvernement du Québec, d'une loi instaurant le droit pour tous les salariés-es d'être couverts par un régime de retraite auquel chacun des employeurs devra verser une cotisation minimale prévue par la loi.

Recommandation 6

- La CSN recommande que la loi soit modifiée pour favoriser la mise en place de régimes multiemployeurs.
- La CSN recommande au gouvernement de poursuivre les travaux entourant les autres formes de régimes de retraite à partage de risques afin de permettre aux travailleuses et aux travailleurs participants à des régimes d'accumulation de capital d'avoir accès à des véhicules de retraite où il y a une plus grande mutualisation des risques.

Recommandation 7

- La CSN recommande de permettre que la caisse de retraite d'un régime soit répartie en deux comptes dont l'un serait constitué de la part de l'actif correspondant aux droits des retraité-es.
- La CSN recommande de permettre au comité de retraite de procéder en cours d'existence du régime à l'acquittement d'une partie ou de la totalité des rentes des retraité-es et des bénéficiaires, au moyen de l'achat de rentes garanties chez un assureur.
- La CSN recommande que le comité de retraite soit tenu d'établir une politique de financement incluant la gestion de la maturité du régime.
- La CSN recommande de ne pas retenir la proposition du comité d'experts visant à mandater l'employeur afin de déterminer la politique de financement définissant les objectifs à atteindre. Cette politique doit être déterminée par ceux qui ont le pouvoir de modifier le régime.
- La CSN recommande d'aller de l'avant avec des mesures visant à assurer une meilleure connaissance du niveau des risques, de leur divulgation et de leur gestion. Ces mesures doivent être combinées à des mécanismes plus flexibles de financement ainsi qu'à une meilleure conception de régimes qui permette une gestion à long terme de ces risques.

Recommandation 8

- La CSN recommande de modifier la loi pour permettre le versement de prestations variables d'un régime à cotisations déterminées.
- La CSN recommande de revoir les limites applicables aux décaissements des FRV dans le but de mieux les adapter aux besoins des retraité-es.
- La CSN recommande d'évaluer les répercussions du report de l'âge de conversion du REER à 75 ans avant de procéder à celui-ci.
- La CSN recommande au gouvernement de revoir la loi encadrant les régimes d'accumulation de capital pour en faire de véritables régimes de retraite.

Recommandation 9

- La CSN recommande au gouvernement du Québec de modifier rapidement la Loi sur les régimes de retraite afin de préciser qu'on ne peut établir une catégorie différente de travailleuses et de travailleurs sur la seule base de leur date d'embauche.