

**Réaction de l'Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale au document de consultation du ministère des Finances intitulé « Renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite privés assujettis à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension »**

L'Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale représente plus de 45 000 travailleurs au Canada, dont plus de 15 000 employés de compétence fédérale. Une majorité de ces travailleurs participent à un régime de retraite assujetti à la LNPP. Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous est offerte de nous prononcer sur des modifications proposées à la LNPP et son règlement et anticipons avec enthousiasme la possibilité de participer à de futures consultations publiques.

Nous espérons avoir la possibilité de commenter les modifications provisoires à la loi et au règlement en cours de processus.

En regard des principaux généraux de la modification, nous soulevons une question relativement au deuxième principe : les employés et les retraités doivent être informés. Il appert que l'organisme de réglementation fédéral (le BSIF) considère que les promoteurs de régime et les employeurs forment sa « clientèle » et hésite donc à transmettre de l'information aux participants et aux syndicats sur ses actions et ses interactions avec les promoteurs de régime – ce qui fait obstacle au deuxième principe. Le BSIF doit faire preuve d'ouverture et de transparence envers les participants et leurs représentants, car il est censé travailler dans l'intérêt de ces derniers.

À notre avis, un quatrième principe devrait s'ajouter aux trois qui sont proposés. Les modifications apportées à la législation et au régime de capitalisation qui s'y rapporte ne doivent pas, au minimum, avoir pour effet de réduire le niveau de protection aux prestations des participants. Au contraire, elles doivent accroître le niveau de protection aux prestations. L'ensemble des modifications apportées doit refléter cet objectif.

Quant aux enjeux précis à débattre qui sont soulevés dans le document de consultation :

*Seuil de l'excédent des caisses de retraite*

L'actuel seuil de 10 % de l'excédent des caisses de retraite enchâssé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* est trop restrictif. Vu la présente conjoncture caractérisée par de faibles taux d'intérêt, les caisses de retraite affichant un déficit de solvabilité peuvent disposer d'un excédent sur une base de continuité qui n'est toutefois pas propice à une capitalisation prudente. Le seuil relevant des règles de l'impôt sur le revenu devrait être augmenté considérablement, à un minimum de 25 %. Il est peu probable que les répondants utilisent ces dispositions comme des méthodes d'évasion fiscale, à la lumière de leur réticence généralisée de respecter les actuelles exigences minimales en matière de capitalisation.

### *Allègement temporaire de la capitalisation*

Nous partageons l'avis que l'allègement temporaire de la capitalisation sur base de solvabilité doit être approuvé par les participants et les retraités. Les répondants ne doivent pas être autorisés à réduire leurs cotisations et la protection aux prestations acquises sans d'abord convaincre ceux qui sont les plus touchés du bien-fondé de ces modifications sur le plan financier.

En tout état de cause, le montant de la réduction des cotisations suivant un allègement de la capitalisation sur base de solvabilité doit être considéré comme une créance privilégiée en cas de faillite de l'employeur.

On devrait aussi resserrer les modalités concernant les allègements et les réorganisations d'entreprises. Après avoir bénéficié d'un allègement de capitalisation grâce à une disposition réglementaire spéciale en 2004, Air Canada a systématiquement démantelé la société et distribué la majorité des profits de la liquidation des actifs aux actionnaires et aux membres de la direction, laissant ainsi les pensions et les pensionnés dans une situation d'extrême vulnérabilité vu l'actuel ralentissement. Il aurait fallu que la direction soit obligée d'assurer la pleine capitalisation du régime avant de commencer à distribuer des fonds.

Quant aux lettres de crédit, nous doutons que les entreprises dont le besoin d'allègement est le plus criant réussissent à mettre la main sur de telles lettres, particulièrement à la lumière de l'actuel resserrement des conditions de crédit. De plus, nous nous inquiétons de la capacité de l'organisme de réglementation fédéral d'assurer un suivi de ces lettres de crédit pour s'assurer qu'elles continuent d'offrir une protection efficace.

### *ENJEUX À DÉBATTRE AU SUJET DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES*

#### *Mesure de la solvabilité et règles de capitalisation*

En regard de règles de capitalisation sur base de solvabilité plus permanentes, un certain nombre de propositions ont été avancées par différentes sources. Dans son récent rapport, la Commission d'experts de l'Ontario a recommandé que les modalités de capitalisation sur base de solvabilité varient selon l'état de capitalisation du régime. La période d'amortissement des régimes capitalisés à plus de 95 % serait plus courte que celle de régimes capitalisés sous le seuil. Cela pourrait être acceptable, si on limitait les exonérations de cotisations de régimes à faible excédent (comme le propose la Commission d'experts de l'Ontario).

Nous ne voyons aucun moyen efficace d'établir un lien entre la capitalisation sur une base de solvabilité et la « santé financière du répondant ». Comme l'ont démontré de récents événements, taille et santé financière ne vont pas nécessairement de pair, et les sociétés peuvent passer d'une santé apparente aux bords de la faillite en peu de temps. L'organisme de réglementation en matière de pensions n'aurait certainement pas les ressources pour évaluer la santé financière des répondants en continu et en temps réel.

Quant aux lettres de crédit, des problèmes similaires se présentent. Qui assurera la validité et la valeur continues des modalités de ces lettres ainsi que la fiabilité des émetteurs?

À notre avis, il n'y a pas lieu à ce stade-ci de modifier davantage les normes de l'ICA sur les taux d'intérêt récemment modifiées pour les valeurs actualisées, car ces normes ont généralement mené à une réduction des passifs de solvabilité.

En matière d'excédents, il est évident que les risques associés aux régimes à prestations déterminées sont partagés par les répondants, les participants et les bénéficiaires. Il est donc juste et équitable que les excédents soient répartis en cas de cessation complète ou partielle. Le processus pourrait être accéléré par l'imposition d'échéances rigoureuses sur la conclusion d'ententes de répartition de l'excédent. En cas d'échec du processus, l'arbitrage exécutoire s'appliquerait. Se limiter à faciliter l'accès des employeurs aux excédents des caisses de retraite n'aurait aucun effet positif sur le montant des prestations ou sur la capitalisation des caisses de retraite.

#### *Obligation de capitalisation intégrale à la cessation volontaire d'un régime*

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis que le gouvernement a promis de modifier le règlement de la LNPP pour exiger de la part des employeurs solvables une pleine capitalisation des régimes en cas de cessation. Il est grand temps que le gouvernement donne suite à sa promesse et modifie le règlement pour mettre la LNPP en accord avec les lois dans la plupart des autres provinces et territoires du Canada. Il est raisonnable d'accorder aux répondants une période de cinq ans pour s'acquitter de ces obligations.

Dans le cas de faillite de l'employeur, les obligations en matière de prestations doivent bénéficier d'un statut privilégié dans la distribution des autres actifs de l'entreprise.

À notre avis, il doit être interdit aux parties de « sous-traiter » cette obligation. En règle générale, la cessation d'un régime se produit à un moment où le répondant et/ou l'employeur en bénéficieront de façon disproportionnelle. Aucune entente équitable ne peut être envisageable dans une telle situation.

Un important complément à l'obligation d'une capitalisation intégrale serait un fonds d'assurance des prestations de retraite, financé par une taxe prélevée des caisses de retraite.

#### *Cessation partielle et acquisition immédiate*

En vertu de la LNPP, les participants touchés par une cessation partielle ont droit au même traitement que ceux touchés par une cessation complète. Dans l'affaire *Monsanto*, la Cour suprême du Canada a statué que cette situation commandait non seulement une acquisition immédiate mais aussi une répartition de l'excédent, conformément aux règles déjà établies dans *Schmidt* (CSC, 1994). La cour a rejeté l'idée que cela pouvait infirmer

les droits des participants non touchés par la cessation. L'exigence d'une répartition de l'excédent en cas de cessation partielle doit être maintenue.

La LNPP doit exiger l'acquisition immédiate dans toutes les caisses de retraite. Il s'agit d'une question d'équité fondamentale.

Il est important de maintenir les cessations partielles, même si l'acquisition immédiate était une obligation générale et si la répartition de l'excédent n'était pas obligatoire. Un rapport de cessation partielle permet au répondant du régime et à l'organisme de réglementation d'évaluer des questions concernant la viabilité continue du régime en cas de réduction majeure des effectifs et d'y répondre.

### Divulcation de renseignements

Tous les régimes devraient inclure un énoncé de la politique de capitalisation accessible par l'ensemble des participants et des bénéficiaires du régime ainsi que leurs représentants. De plus, un relevé d'information annuel doit être envoyé aux participants pour les informer des cotisations de l'employeur et des exonérations de cotisations de l'employeur au cours de la dernière année.

Malgré certains arguments invoqués en faveur de la production de tels relevés d'information annuels à l'intention des participants avec prestations acquises différées, il est très difficile pour les administrateurs de régime de tenir à jour un registre des adresses et des autres coordonnées de tels participants. Par conséquent, un envoi postal annuel pourrait s'avérer un exercice coûteux et fort futile. L'accès – électronique dans la mesure du possible – aux renseignements sur les régimes devrait cependant être assuré aux participants avec prestations acquises différées.

Les participants, les bénéficiaires et leurs représentants doivent aussi jouir d'un accès garanti à toutes les correspondances et interactions entre le BSIF ainsi que les répondants de régime et leurs mandataires. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'organisme de réglementation tend à agir comme s'il n'avait aucune obligation d'inclure les participants et bénéficiaires de régimes ainsi que leurs représentants dans la prise de décisions touchant leurs droits de pension.

### Exonérations de cotisations

L'énoncé de politique de provisionnement de chaque caisse de retraite doit intégrer une politique sur les exonérations de cotisations. À notre avis, la législation doit prévoir une marge de sécurité de l'ordre de 5 % ou 10 % avant l'application d'une exonération de cotisations. Les exonérations de cotisations ne doivent pas se traduire par une baisse du niveau de capitalisation sous cette marge de sécurité.

L'exigence que les participants de régime et leur syndicat approuvent les exonérations de cotisations accroîtrait le niveau de protection aux prestations.

La question des répondants qui appliquent une exonération de cotisations sur la base d'évaluations périmées demeure problématique. Restreindre les exonérations de cotisations à l'année suivant le dépôt d'une évaluation aurait pour effet de limiter les dégâts potentiels.

Le BSIF est capable dans une certaine mesure de prédire les régimes qui ne sont plus en situation excédentaire, mais ce sont les actuaires des régimes qui seraient les mieux placés pour informer les employeurs et le BSIF du moment où il ne serait plus approprié d'appliquer des exonérations de cotisations. Il y aurait lieu d'en faire une responsabilité explicite des actuaires des régimes.

### Modifications nulles

L'évaluation de la solvabilité n'est qu'une mesure parmi plusieurs qui donneraient une indication de la prudence des modifications apportées à un régime. Le seuil de ratio de solvabilité proposé de 0,85 est trop rigide et pourrait mener à des problèmes d'ordre pratique. Les évaluations de la solvabilité peuvent s'avérer volatiles. Dans le cas de régimes issus d'une négociation collective, les bonifications sont souvent négociées et la solvabilité du régime est établie ultérieurement. Le seuil proposé pourrait essentiellement geler les prestations de régimes pourtant adéquatement capitalisés sur une base de continuité.

Si le seuil de 0,85 proposé s'était appliqué au cours de la dernière décennie, il aurait pu contribuer à éviter les problèmes actuels. Les régimes qui sont actuellement en difficulté le sont en bonne mesure en raison de changements dans les marchés et les taux d'intérêt n'ayant que peu à voir avec les politiques de prestations de certains régimes.

## ENJEUX À DÉBATTRE AU SUJET DES RÉGIMES À COTISATIONS DÉTERMINÉES

### Règles refuges

Nous ne pouvons donner notre appui à des modifications qui permettent à un répondant de régime de se soustraire d'une partie de sa responsabilité quant au traitement équitable des participants, que ce soit par des règles refuges ou un assouplissement de la norme de diligence (voir plus bas). Les obligations d'un répondant envers les participants d'un régime vont au-delà de la pertinence d'options de placement implicite admissibles et comprennent la sélection des gestionnaires de placements et des prestataires de services ainsi que le niveau et la divulgation des frais entre autres responsabilités. Ces obligations doivent être prises au sérieux.

### Prestations de retraite versées à partir de la caisse de retraite

Le versement de prestations variables à partir de la caisse de retraite est une option raisonnable.

### Norme de diligence

La norme de diligence exigée des administrateurs de régimes ne doit pas être assouplie. Particulièrement à la lumière de potentiels conflits d'intérêts entre les employeurs et les administrateurs, le niveau de responsabilité le plus élevé doit être appliqué.

### Utilisation de l'excédent du volet cotisations déterminées

L'excédent produit par le volet prestations déterminées d'un régime mixte ne diffère pas de l'excédent produit par un régime non mixte à prestations déterminées. Il doit donc être soumis aux mêmes règles en regard de l'application d'exonérations de cotisations et de l'utilisation de l'excédent.

À la page 20 du document de consultation, on indique que les régimes à cotisations déterminées ne produisent pas d'excédent. C'est inexact. Les régimes à cotisations déterminées peuvent produire et produisent des excédents, que ce soit à partir des cotisations de participants sans prestations acquises ou pour d'autres raisons. Il doit être explicitement interdit au répondant d'un régime de « fabriquer » un excédent artificiellement, par exemple, en convertissant le solde du volet cotisations déterminées en rente sur une base inférieure à la valeur intégrale.

### AUTRES ENJEUX À DÉBATTRE

#### Souplesse de la LNPP

Nous soutenons qu'avant d'étendre la portée de la LNPP aux régimes capitalisés par les participants ou de parrainage conjoint, une discussion élargie doit être tenue sur les exigences applicables à de tels régimes, particulièrement en regard de l'assurance d'une véritable gouvernance partagée avec les participants du régime.

#### Régimes de retraite interentreprises

Dans le cas de régimes de retraite interentreprises administrés par un syndicat ou contrôlés conjointement, il est raisonnable de n'exiger une capitalisation réelle que sur une base de continuité alors que l'on continue d'avoir recours à des évaluations de solvabilité pour prédire les répercussions potentielles de modifications draconiennes.

En regard de vastes régimes à cotisations déterminées groupées, aucun obstacle juridique explicite ne fait actuellement entrave à la création de tels régimes. Alors qu'il peut s'avérer avantageux de mettre sur pied une solution de rechange qui s'attaque aux frais exorbitants que paient actuellement les Canadiens sur leurs placements en régimes à cotisations déterminées, REER et fonds communs de placement, il est peu probable qu'un tel système parvienne à accroître considérablement les prestations ou le revenu de retraite de ceux qui en ont le plus besoin. Le gouvernement devrait préconiser la bonification des prestations versées par ses régimes actuels – la SV, le SRG et le RPC – qui représentent

les outils les plus efficaces et rentables de satisfaire les besoins financiers d'une majorité de Canadiens.

### Règles de placement

Nous sommes très inquiets par le « passage » d'une liste prévue par la loi à une approche de la personne prudente aux placements de régime de retraite. Ce passage pourrait mener à une déréglementation totale, alors que les lacunes de l'approche de la personne prudente ont été amplement démontrées. Nous avons été témoins de nombreux cas où des personnes prudentes responsables de grands établissements financiers et régimes de retraite en apparence très avisés ont effectué des placements très spéculatifs, faisant souvent fi en pratique de la nature et des risques fondamentaux de ces placements.

En fait, nous devons adopter une reréglementation plus efficace des placements de régime de retraite mettant l'accent sur la transparence et limitant les placements obscurs et spéculatifs. Ces règles doivent être précisées dans le cadre d'une consultation publique élargie. De plus, l'organisme de réglementation doit disposer de l'autorité et des ressources pour veiller à l'application de ces règles.

Enfin, nous tenons à vous réitérer notre volonté de participer aux consultations dans le cadre d'un examen des modifications législatives détaillées pouvant découler de cette consultation initiale.