



**Confédération  
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la  
Confédération des syndicats nationaux

au Comité permanent des finances

dans le cadre des consultations  
sur le projet de loi C-26

Loi modifiant le Régime de pensions du Canada,  
la Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada  
et la Loi de l'impôt sur le revenu

15 novembre 2016

Confédération des syndicats nationaux  
1601, avenue De Lorimier  
Montréal (Québec) H2K 4M5  
Tél. : 514 598-2271  
Télec. : 514 598-2052  
[www.csn.qc.ca](http://www.csn.qc.ca)

## **Table des matières**

Avant-propos .....	5
Introduction .....	7
La bonification du Régime de pensions du Canada .....	9
Les travailleurs à faible revenu .....	11
L'intégration avec les régimes privés.....	13
Une réflexion en profondeur s'impose .....	15



## **Avant-propos**

Nous remercions le Comité permanent des finances de nous avoir invités à participer à la consultation qu'il mène sur le projet de loi C-26, Loi modifiant la Loi sur le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. La Confédération des syndicats nationaux (CSN) œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable. À ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société.

La CSN est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La CSN représente également des syndicats présents dans l'ensemble des provinces canadiennes.



## Introduction

En tant qu'organisation syndicale, la Confédération des syndicats nationaux est régulièrement appelée à faire valoir ses positions et ses orientations à l'égard du système de retraite, élément essentiel des conditions d'emploi de nos membres, et ce, tant par rapport aux régimes publics qu'aux régimes privés.

Grâce à notre expertise, nous appuyons les syndicats principalement lors de la négociation et du renouvellement de leur convention collective par la définition de politiques de négociation, ainsi que par la formation des représentantes et des représentants syndicaux en la matière. Ce travail se poursuit lors d'interventions auprès des autorités réglementaires, des tribunaux et des législateurs.

Au cours des dernières années, la CSN a produit quantité d'études et de mémoires sur la question des régimes de retraite. Nous avons également participé à diverses consultations et nous sommes intervenus à de multiples reprises afin de sensibiliser les acteurs du milieu de la retraite, principalement les différents gouvernements, à l'état actuel du système de retraite, au nombre peu élevé de travailleuses et de travailleurs couverts par un régime de retraite adéquat ainsi qu'à la nécessité d'une réforme des régimes privés et publics. La CSN est convaincue qu'une réforme du système de retraite s'impose et qu'il y a urgence d'agir en raison du faible nombre de travailleurs participant à un régime de retraite d'entreprise et de l'effritement de la protection de ceux qui ne sont actuellement couverts que par les régimes publics.

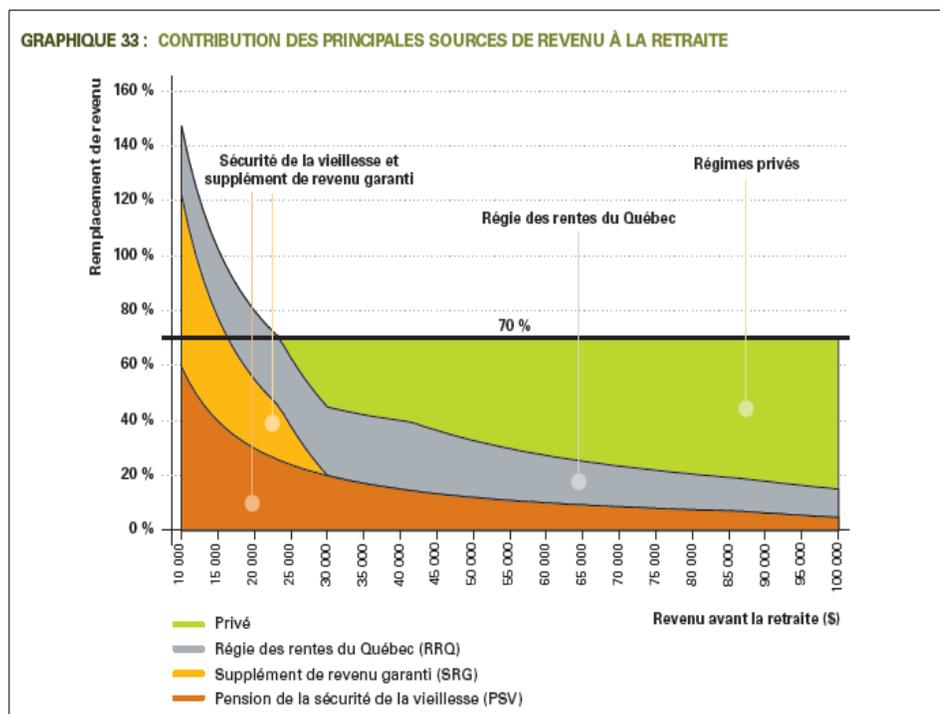
Le gouvernement mène actuellement une consultation sur une réforme du Régime de pensions du Canada (RPC) qui a comme objectif la bonification de la rente maximale pouvant être accumulée par un travailleur canadien. La CSN salue ce projet de loi dans son ensemble, car il démontre la volonté du gouvernement d'améliorer la sécurité financière des Canadiennes et des Canadiens au cours de leur retraite. Le RPC constitue la principale source de revenus d'un nombre important de travailleurs canadiens à la retraite. À ce titre, il est tout à fait pertinent et nécessaire d'en élargir la portée afin de permettre aux Canadiens d'accumuler un revenu de retraite adéquat. Nous sommes toutefois inquiets que les améliorations introduites par cette réforme, positive pour plusieurs, ne soient annulées par des réductions équivalentes dans les régimes privés ou dans les autres régimes publics comme le Supplément de revenu garanti (SRG) et la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV). Cette bonification du RPC doit nous permettre de faire un pas en avant. Le gouvernement doit s'engager dès maintenant à consolider les autres piliers du système de retraite pour qu'il soit enfin convenable pour tous.



## **La bonification du Régime de pensions du Canada**

Au cours des dernières années, les Canadiens ont vu leur système de retraite s'affaiblir progressivement jusqu'à des niveaux manifestement insuffisants pour certaines catégories de travailleuses et de travailleurs. Les régimes publics ont procédé à des réformes en haussant leurs cotisations et en réduisant certains droits à la retraite. Les régimes privés, quant à eux, ont connu d'importantes transformations, passant des régimes à prestations déterminées, où les risques sont assumés majoritairement par les employeurs, à des régimes à cotisations déterminées où le risque est assumé entièrement par les travailleurs. Parmi les autres mesures d'affaiblissement, on retrouve la réduction des cotisations versées par les employeurs dans ces véhicules de retraite, l'introduction de clauses de disparité de traitement visant les plus jeunes travailleurs et parfois même la fermeture totale du régime de retraite offert par l'employeur. Malgré les efforts importants des syndicats pour maintenir leurs véhicules d'épargne-retraite au même niveau que celui dont ont bénéficié les précédentes générations de travailleurs, la réduction de la couverture de retraite et l'insuffisance de l'épargne ont continué à progresser. Soulignons que 60 % des travailleurs n'ont pas la possibilité de souscrire à un régime de pension agréé. Plusieurs sont laissés à eux-mêmes lorsqu'il est question d'épargner en vue de la retraite ou participent à un régime ne permettant pas d'accumuler suffisamment pour leur assurer un revenu décent au moment de la retraite.

Dans le cas des travailleurs à faible revenu, les rentes provenant des régimes de base tels que le SRG et la PSV, bien que peu élevées, permettent d'atteindre des pourcentages de remplacement du revenu de plus de 70 %. Comme le démontre la zone verte (régimes privés) du tableau ci-dessous, les besoins d'épargne en excédent des programmes gouvernementaux sont très importants chez les travailleurs gagnant plus de 30 000 \$ par année. Or, dans ce groupe, très peu de personnes disposent d'un régime complémentaire de retraite permettant de combler ces besoins. Les statistiques démontrent aussi que les travailleurs gagnant plus de 1,5 fois le maximum des gains admissibles (MGA) sont ceux qui comblent d'année en année leurs espaces de régime enregistré d'épargne-retraite (REER). Bien que le système ne prévoie pas explicitement de régime d'épargne, ces travailleurs réussissent à accumuler les montants nécessaires à leur retraite. C'est pour la classe de travailleurs se situant entre la moitié et une fois et demie le MGA que le système canadien de retraite ne fonctionne pas et nécessite une réforme importante.



Il est donc tout à fait justifié que le gouvernement intervienne aujourd'hui et augmente la valeur des rentes qui seront accumulées par les cotisantes et cotisants du Régime de pensions du Canada. Ce régime universel constitue pour plusieurs travailleurs le seul régime leur garantissant une rente lors de leur retraite. Le RPC est donc la pierre d'assise du système de retraite canadien et, à ce titre, il doit être bonifié afin de compenser les réductions et les terminaisons des régimes privés d'entreprise. Le *statu quo* n'est plus possible, une intervention du gouvernement nécessaire.

La CSN est favorable non seulement à une hausse du niveau de remplacement du revenu de 25 % à 33 %, mais également à une hausse du salaire pris en compte dans le taux de remplacement du revenu. Bien qu'insuffisante, la combinaison de ces deux mesures permettrait d'aider un plus grand nombre de travailleurs à augmenter leur niveau d'épargne-retraite. Si l'implantation graduelle de ces mesures est nécessaire afin d'atténuer les répercussions financières que subiront les travailleurs et les employeurs, nous croyons toutefois que la période d'implantation de la bonification prévue dans le projet de loi est beaucoup trop longue. Pour la majorité des travailleurs, les dix dernières années ont été marquées par des réductions et des coupes dans leur épargne-retraite. Le gouvernement propose une transition de plus de huit ans avant de commencer la bonification complète du régime. En vertu de ce scénario, la pleine prestation ne sera applicable que dans quarante ans. La transition prévue dans le projet de loi laisse en plan un nombre considérable de travailleurs qui prendront leur retraite au cours des dix prochaines années et qui ont dès maintenant désespérément besoin d'une bonification de leur épargne-retraite. Contrairement à plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada a retardé considérablement ses réformes de la retraite. Les

seules réformes mises en avant par les gouvernements provinciaux et fédéraux se sont soldées par des coupes et des réductions de bénéfiques. Lorsqu'il a été question d'augmenter la réduction pour anticipation au RPC ou d'augmenter à 65 ans le premier âge de retraite sans réduction des nouveaux salarié-es de l'État, le gouvernement fédéral a procédé de façon beaucoup plus rapide que ce qui est proposé dans le projet de loi actuellement à l'étude. Nous invitons donc le gouvernement à revoir la période de transition proposée pour permettre une implantation plus rapide de la bonification.

Le projet de loi propose non seulement que la partie supplémentaire du régime soit entièrement capitalisée, mais aussi que l'accumulation de rentes bonifiées se fasse de manière prospective. La CSN salue cette initiative. Ces deux mesures permettront au régime supplémentaire d'éviter les problèmes d'équité intergénérationnelle présents dans le régime actuel. Il pourrait être tentant pour le gouvernement de répondre aux demandes de certains groupes de reconnaître de pleines prestations malgré un nombre minimal d'années créditées, mais une telle modification transférerait aux générations futures le fardeau entier du financement de ces années non cotisées. Il nous apparaît donc tout à fait souhaitable que le gouvernement aille de l'avant avec ces deux propositions telles qu'elles apparaissent dans le projet de loi.

## **Les travailleurs à faible revenu**

Les travailleuses et les travailleurs dont le revenu est inférieur à 50 % du maximum des gains admissible (MGA) comptent principalement sur les programmes universels canadiens, soit la pension de Sécurité de la vieillesse (PSV) et le Supplément de revenu garanti (SRG), pour garantir leur revenu à la retraite. Les niveaux de salaire étant très près du seuil de pauvreté, il est inconcevable que ces travailleurs consacrent une part plus importante de leur revenu à l'épargne. Pour 1,00 \$ de hausse de rente provenant du RPC, le retraité verra sa rente provenant du SRG réduite de 0,50 \$. Cette récupération prévue dans le SRG fait en sorte que l'effort requis de ces travailleurs pour accumuler 1,00 \$ de rente à la retraite est plus important que celui d'un travailleur gagnant un salaire équivalent au MGA.

Même s'il eût été souhaitable de trouver un mécanisme mieux intégré, tant pour le SRG que pour le RPC, afin de résoudre ce problème, nous accueillons favorablement la proposition du gouvernement de modifier la prestation fiscale pour le revenu de travail afin de redonner à ces travailleurs les cotisations additionnelles qu'ils devront verser au RPC bonifié. Cependant, cette mécanique fiscale nous inquiète, particulièrement en ce qui a trait au suivi qui en sera fait au cours des années à venir.

Il ne semble pas, à première vue, y avoir de mécanisme prévu dans le projet de loi pour assurer que l'augmentation à la prestation fiscale proposée aujourd'hui dans le projet de loi s'ajuste automatiquement dans le temps pour correspondre aux hausses possibles de cotisations futures. En somme, comme la prestation fiscale est indépendante du Régime de pensions du Canada, quel mécanisme le gouvernement entend-il mettre en place pour s'assurer qu'un futur gouvernement ne modifie pas à la baisse ce crédit d'impôt et n'enlève pas la protection qui est actuellement proposée pour indemniser les bas salariés? Bien que le mécanisme actuel semble adéquat, nous n'avons aucune assurance qu'il perdurera et qu'il ne sera pas modifié par un autre projet de loi ne concernant aucunement le RPC.

Si, pour certains, le fait de payer maintenant et de récupérer les montants lors de la production de la déclaration de revenus ne semble pas un problème, cette façon de faire peut constituer un fardeau très lourd pour les bas salariés. Il semble qu'un nombre important de travailleurs gagnant moins de la moitié du MGA ne produisent pas régulièrement leur déclaration de revenus étant donné le coût et les services nécessaires pour le produire. Nous croyons qu'une récupération des montants par une hausse de la prestation fiscale au travail pose problème dans le cas de certains travailleurs et que plusieurs d'entre eux ne procéderont pas à cette récupération dont ils ont tant besoin. À cela s'ajoute le fait qu'ils devront avancer les sommes au cours de l'année et réduire leur revenu quotidien en attendant d'être compensés un an plus tard.

Le projet de loi devrait prévoir que tout travailleur gagnant moins de 50 % du MGA soit exempté de contribuer au RPC sur la portion supplémentaire du régime. Cette modification aurait simplement annulé les contributions additionnelles requises des salariés visés et aurait été nettement préférable au remboursement prévu par la prestation fiscale au travail. Les données administratives auraient pu être recueillies grâce aux contributions des employeurs versées sur le revenu des travailleurs. Il ne s'agit pas ici de bonifier l'exemption de base, car cette exemption touche tous les travailleurs, quel que soit leur revenu, mais bien de prévoir une contribution salariale égale à zéro pour tous ceux gagnant annuellement moins de 50 % du MGA.

Finalement, nous croyons qu'une réflexion plus large sur les liens entre le RPC et le SRG aurait dû être menée. La récupération prévue au SRG est contreproductive puisqu'elle freine considérablement les travailleurs à faible revenu dans leur épargne en prévision de leur retraite. Nous croyons qu'une modification du SRG permettant aux retraités de recevoir un minimum de revenus de retraite provenant soit du RPC soit de tout autre régime enregistré, sans réduire leur rente provenant du SRG, inciterait les travailleurs à faible revenu à épargner en vue de la retraite. Le gouvernement freine l'épargne de ces travailleurs et, en ne modifiant pas le SRG, il s'assure de récupérer les montants qu'il accorde grâce à la prestation fiscale au travail par des réductions futures des rentes provenant du SRG. Le revenu minimum garanti par les programmes gouvernementaux comme la PSV et le SRG auraient pu faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Nous en serions peut-être alors arrivés à la conclusion qu'une certaine hausse était nécessaire. Le gouvernement aurait dû profiter de la présente réforme pour revoir cette partie du système de retraite sans contrer automatiquement les effets bénéfiques de la hausse du RPC pour les bas salariés. Finalement, bien que le résultat semble adéquat, le moyen proposé par le gouvernement pour s'attaquer au problème des travailleurs à faible revenu constitue un arrangement temporaire, rapide et n'ayant aucun ancrage réel avec le système de retraite à trois piliers tel qu'il est conçu actuellement. Ce système, multijuridictionnel, public et privé, volontaire et obligatoire est déjà très complexe. Cette proposition d'utiliser la prestation fiscale au travail peut atteindre les objectifs que le gouvernement s'est fixés, mais n'est certainement pas digne d'un système de retraite cohérent et équilibré.

## **L'intégration avec les régimes privés**

Depuis l'annonce de l'entente intervenue entre les ministres des Finances des provinces et celui du Canada sur la bonification du RPC, l'intégration des régimes privés avec les régimes d'État fait déjà l'objet de nombreux travaux chez les employeurs et les consultants. Les demandes répétées des travailleurs qui revendiquent une intervention du gouvernement en vue de bonifier le RPC sont basées sur le faible taux d'épargne des Canadiens, sur le fait que les régimes privés sont souvent insuffisants et qu'au cours des dernières années, nous avons assisté à la fermeture de nombreux régimes complémentaires de retraite. En aucun cas, cette demande de bonification du RPC ne repose sur une prétention que les régimes privés soient mal gérés et qu'une gestion publique serait plus adéquate.

Il nous apparaît donc tout à fait inconcevable de réduire les régimes privés d'un montant équivalant à la bonification du RPC dans l'ensemble des régimes existants. Nous l'avons mentionné précédemment, les régimes publics ont été réduits au cours des dernières années. Lorsque la réduction pour anticipation est passée de 6 % à 7,2 % par années d'anticipation, aucun régime privé n'a procédé à une modification équivalente. De même, lorsque le gouvernement conservateur annonçait son intention de prolonger l'âge de la retraite à 67 ans, aucun employeur ne s'est empressé de modifier son régime pour compenser cette perte de revenu entre 65 et 67 ans.

Il semble qu'une bonification du RPC entraîne des réactions beaucoup plus importantes du point de vue des employeurs qu'une réduction des régimes publics. Très peu de travailleurs atteignent les niveaux d'épargne requis. Cette bonification est souhaitable et ne devrait pas se traduire par un transfert d'épargne du secteur privé vers le secteur public et laisser les travailleurs dans la même situation d'épargne-retraite qu'avant la modification législative. Si cela était le cas, tous les efforts déployés par le présent gouvernement pour modifier la loi ne permettraient pas d'amélioration significative de la qualité de vie des futurs retraités. Le gouvernement doit lancer le message selon lequel cette bonification est nécessaire afin de remédier aux difficultés actuelles du système de retraite. Il doit également favoriser le maintien des régimes d'entreprise tel qu'ils existent actuellement et en faire la promotion là où ils sont inexistantes. Une réflexion plus globale sur le système de retraite et une réforme de l'ensemble de ses composantes aurait nécessairement minimisé ce problème.



## **Une réflexion en profondeur s'impose**

En conclusion, bien que la CSN salue le projet de loi C-26, il est clair que cette réforme n'est pas suffisante pour régler l'ensemble des problèmes du système de retraite canadien. Augmenter de 25 % à 33 % le taux de remplacement du revenu prévu au RPC constitue un pas dans la bonne direction, mais cela ne permettra pas à une large proportion de travailleuses et de travailleurs d'atteindre les niveaux d'épargne requis pour assurer un remplacement du revenu adéquat à la retraite.

Plusieurs rapports produits récemment font état des difficultés des régimes privés de retraite et du faible niveau d'épargne des Canadiens. Les employeurs canadiens se soustraient de plus en plus à leurs obligations qui consistent, entre autres, à mettre en place des régimes de retraite adéquats et à contribuer à l'épargne-retraite de leurs salariés. Cela s'explique par le fait qu'il n'existe aucune loi au Canada qui oblige les employeurs à cotiser à un régime d'entreprise comme c'est le cas dans plusieurs pays de l'OCDE.

Le fait d'exiger des contributions des travailleurs et des employeurs favorise la mise en place de régimes de retraite adéquats, contrairement à l'épargne individuelle favorisée par le système actuel. 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 un revenu de retraite approprié.

L'expérience internationale démontre non seulement l'inefficacité des mesures d'épargne individuelles et volontaires, 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 auquel cotisent l'employeur et l'employé, très peu de travailleurs réussissent par leurs propres moyens à accumuler un revenu de retraite suffisant.

L'OCDE a comparé les contributions minimales requises dans différents pays de la part des employeurs et des employés tant dans le cas des régimes publics que dans celui des régimes privés (voir les tableaux ci-dessous). Le Canada se retrouve en queue de peloton en ce qui a trait au niveau de contribution minimal exigé des employeurs. En bonifiant le RPC, nous augmentons les contributions requises des employeurs, mais cela reste encore très insuffisant si nous voulons mettre en place un système de retraite adéquat. La CSN est convaincue de la nécessité de poursuivre la réflexion sur le système de retraite. Il serait tout à fait illusoire de considérer que le projet de loi C-26 règle tous les problèmes d'épargne et que la nécessaire réforme des mécanismes d'épargne des Canadiens a été menée à bien.

### 9.1. Taux de cotisation aux régimes de retraite obligatoires pour un travailleur moyen en 2014

	Public		Privé		Total
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	
Australie		9.5			9.5
Belgique	7.5	8.86			16.4
Canada	4.95	4.95			9.9
Chili			11.2	1.15	12.3
Danemark	0.54	0.82		12	13.4
Finlande	7.05	17.75			24.8
France	6.8	8.45	3.0	3.0	21.25
Allemagne	9.5	9.5			18.9
Islande		7.79	4	8	19.8
Israël	3.75	3.75	5.5	12.0	25.0
Italie	9.19	23.81			33.0
Japon	8.737	8.737			17.5
Corée	4.5	4.5			9.0
Luxembourg	8.0	8.0			16.0
Mexique			1.125	5.15	6.275
Pays-Bas	17.9	0.0		16	20.9
Nouvelle-Zélande		3	3	6	
Pologne	9.76	9.76			19.5
Suède	7.0	11.4		4.5	22.9
Suisse	4.2	4.2	7.7	10.4	26.6
Turquie	9.0	11.0			20.0

Note : Dans certains cas, les recettes tirées des cotisations de retraite ont été calculées en partant de l'hypothèse que ces recettes sont réparties entre différents programmes de protection sociale dans les mêmes proportions que les taux de cotisation. Les cotisations totales comprennent les sommes versées par des non-salariés (principalement les travailleurs indépendants). Au Danemark, le taux de cotisation à l'ATP est exprimé en pourcentage du salaire du travailleur moyen, soit 397 484 DNK.

Source : OCDE (diverses années), *Les impôts sur les salaires* ; OCDE (2013), *Statistiques des recettes publiques* ; Administration de la sécurité sociale, États-Unis (diverses années), *Social Security Programs throughout the World* ; modèles de retraite et modèles fiscaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933328094>

### 9.2. Taux de cotisations sociales et taux de cotisation aux régimes privés obligatoires pour un travailleur moyen en 2014

	Public		Privé		Total
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	
Autriche	10.25	12.55			22.8
République tchèque	6.5	21.5			28.0
Estonie		16.0	2.0	4.0	20.0
Grèce	6.67	13.3			20.0
Hongrie	18.5	28.5			47.0
Irlande	4	10.75			14.75
Norvège	8.2	14.1			22.3
Portugal	6.4	13.8			20.2
République slovaque	7.0	20.0			27.0
Slovénie	15.5	8.85			24.4
Espagne	4.7	23.6			28.3
Royaume-Uni	9.05	11.9			20.95
États-Unis	6.2	6.2			12.4

Note : Dans certains cas, les recettes tirées des cotisations de retraite ont été calculées en partant de l'hypothèse que ces recettes sont réparties entre différents programmes de protection sociale dans les mêmes proportions que les taux de cotisation. Les cotisations totales comprennent les sommes versées par des non-salariés (principalement les travailleurs indépendants).

Source : OCDE (diverses années), *Les impôts sur les salaires* ; OCDE (2013), *Statistiques des recettes publiques* ; Administration de la sécurité sociale, États-Unis (diverses années), *Social Security Programs throughout the World* ; modèles de retraite et modèles fiscaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933328101>