



Alliance de la Fonction publique du Canada
Mémoire au Comité sénatorial permanent des
banques, du commerce et de l'économie
concernant *le projet de loi C-228 — Loi modifiant*
la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les
arrangements avec les créanciers des compagnies
et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de
pension

Le 15 février 2023

Alliance de la Fonction publique du Canada

Mémoire au Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie concernant *le projet de loi C-228 — Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*

Plus important agent négociateur du secteur public fédéral, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) représente environ 230 000 personnes d'un bout à l'autre du pays – dont des milliers d'entre elles travaillent pour des ministères et des organismes fédéraux, des sociétés d'État, des musées et des galeries d'art – ainsi que des fonctionnaires des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut.

L'AFPC porte la voix de travailleurs et travailleuses du secteur fédéral des transports (autorités portuaires et aéroportuaires) et de quelque 30 000 membres du milieu de l'éducation postsecondaire (auxiliaires de recherche ou d'enseignement, surveillantes et surveillants d'examen). Elle représente aussi, partout au pays, des unités de négociation qui comptent des membres du personnel de municipalités, d'hôpitaux, d'entreprises de services publics et d'organisations autochtones.

Pour environ 20 % de notre effectif (46 000 membres), selon l'unité de négociation, les types de régimes de retraite varient : régime de retraite à prestations déterminées, régime de retraite à cotisations déterminées, REER collectif, CELI collectif. Et pour nombre des plus petites unités, il n'y a aucun régime.

Au cours des dernières années, il est arrivé deux fois à des membres de notre syndicat de voir leur employeur visé par une procédure au titre de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC). Dans les deux cas, le régime à prestations déterminées des membres était sous-capitalisé, et l'employeur invoquait des difficultés financières importantes pour se mettre à l'abri des créanciers.

Le premier concernait la **Société des transports du nord Limitée (STNL)**, autorisée à se placer sous la protection de la LACC en avril 2016. Tout au long de la

procédure prévue par la LACC, l'AFPC a assuré la représentation juridique des membres et des personnes retraitées.

Dans un rapport d'évaluation préparé subséquemment à la demande de protection, l'actuaire du régime de retraite de la STNL a déclaré qu'au 30 décembre 2015, le déficit de solvabilité à la liquidation s'élevait à 21 775 000 \$ (ratio de capitalisation de 82 %). Au 30 décembre 2015, la participation à ce régime se déclinait comme suit :

Participant·es actives et participant·es actifs	83
Participant·es retraitées et participant·es retraités, y compris les conjointes survivantes et conjoints survivants	255
Anciennes participant·es et anciens participant·es ne s'étant pas prévalus d'une option	265
<u>Anciennes participant·es et anciens participant·es ayant opté pour des prestations différées</u>	<u>19</u>
Total	662

En décembre 2016, la cour a déclaré la STNL insolvable, et les conseillers juridiques de l'AFPC ont seulement réussi à obtenir un financement partiel des obligations non capitalisées du régime. Après plus de six ans, l'administrateur remplaçant (Life Works) désigné par le tribunal n'a, étonnamment, mené à terme ni la liquidation du régime ni l'application des réductions des prestations.

Le deuxième cas intéressant des membres de notre syndicat se rapporte à une demande de protection en vertu de la LACC déposée par **Dominion Diamond Mines** en avril 2020. Au moment de la demande, le régime à prestations déterminées était insuffisamment capitalisé sur une base de solvabilité. L'AFPC a assuré la représentation juridique des membres concernés et, au terme de plusieurs mois d'audiences, une restructuration de l'entreprise a permis de préserver le régime à prestations déterminées.

Jusqu'à maintenant, les lacunes du projet de loi C-228 sur le plan de la protection n'ont heureusement pas nui à la majorité de nos membres. Cependant, lorsque les médias rapportent l'histoire déchirante de personnes salariées ou retraitées qui ont subi les contrecoups d'un échec financier retentissant, comme ceux de

Sears, de Nortel et de la mine Giant à Yellowknife, les personnes syndiquées ne se rappellent que trop bien la précarité de leur retraite future.

D'où l'appui que donne depuis longtemps l'AFPC aux projets de loi d'initiative parlementaire qui visent à protéger les prestations de retraite en cas d'insolvabilité ou de faillite d'une entreprise. Nous pensons, entre autres, au projet de loi C-372, déposé à la Chambre des communes par la députée Marilène Gill (Bloc Québécois), le 17 octobre 2017, et au projet de loi C-384, présenté par le député Scott Duvall (Nouveau Parti démocratique), le 17 novembre 2017.

L'AFPC se réjouit du soutien de tous les partis qu'a obtenu en chambre le projet de loi C-228 – émanant de la députée Marilyn Gladu –, dont est saisi votre comité. La loi proposée modifierait la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* en accordant le statut de créancier privilégié au passif non capitalisé des régimes de retraite en cas de faillite ou d'insolvabilité des compagnies. Si elle avait été en vigueur avant 2016, les anciennes personnes salariées de la STNL n'auraient pas été aussi vulnérables et n'auraient pas vu leur pension réduite de 18 % ou plus.

L'AFPC le sait bien : des organisations comme l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite, la Chambre de commerce du Canada, l'Institut C.D. Howe et l'Association des banquiers canadiens sont d'avis que des conséquences catastrophiques sont à craindre si le projet de loi C-228 devait recevoir l'aval du Sénat et la sanction royale. Ces groupes de pression agitent plusieurs épouvantails : perte d'accès au capital pour les employeurs parrainant un régime à prestations déterminées, multiplication des cas de liquidation ou de conversion de régimes à prestations déterminées, réduction générale de la sécurité des retraitées et retraités du pays...

Ils passent cependant sous silence les protections prévues par le projet de loi et l'état actuel des régimes à prestations déterminées au Canada.

En termes plus précis, la période de transition de quatre ans prévue après la date d'entrée en vigueur donnerait aux employeurs et aux administrateurs des régimes à prestations déterminées assez de temps pour adapter les arrangements financiers d'entreprise et régler toute éventuelle insuffisance de capitalisation.

Ajoutons que la conjoncture économique et financière a fortement réduit la probabilité que soient nécessaires les protections du projet de loi C-228, qui s'appliquent aux employeurs insolubles ou en faillite ayant sous-capitalisé leur régime à prestations déterminées.

Par exemple, selon Statistique Canada, le nombre de régimes à prestations déterminées est en fait passé de 11 975, en 2011, à 9 022, en 2021, soit une diminution de 24,7 %. Durant la même période, le nombre de Canadiennes et de Canadiens couverts par un régime de ce type est resté à peu près stable : 4 484 011, en 2011, contre 4 425 506, en 2021, une baisse de 1,3 %.

Par ailleurs, selon un exercice mené par le Bureau du surintendant des institutions financières, le ratio de solvabilité estimatif médian des régimes à prestations déterminées sous réglementation fédérale, de 0,97 au 31 décembre 2020, s'est établi à 1,09 au 31 décembre 2021. (Le calcul de ce ratio sert à établir si une entreprise a suffisamment de fonds pour respecter ses obligations à long terme.) Cette amélioration est principalement attribuée à des taux de rendement élevés sur les placements ainsi qu'à une évolution favorable des taux d'actualisation de la solvabilité (basé sur les rendements des obligations à long terme, le *taux d'actualisation* sert à évaluer le coût actuel des obligations futures d'une caisse de retraite). Si les marchés financiers n'ont pas la même vigueur qu'en 2022, la forte augmentation des taux d'actualisation de la solvabilité par rapport à l'an dernier semble en revanche indiquer que l'état de capitalisation des régimes sous réglementation fédérale est encore meilleur qu'au 31 décembre 2022.

L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers, auprès de laquelle est enregistré le plus grand nombre de régimes à prestations déterminées, s'est prêtée à un exercice similaire. Elle est arrivée, pour les régimes à prestations déterminées sous réglementation provinciale, à un ratio de solvabilité médian de 109 % au 30 septembre 2022, contre 106 % un an plus tôt.

Au 30 septembre 2022, parmi les régimes à prestations déterminées sous réglementation provinciale en Ontario, 78 % présentaient un ratio de solvabilité supérieur à 100 %; au 30 septembre 2021, la proportion était de 67 %. L'AFPC s'attend à ce que les hausses des taux d'actualisation pour établir la solvabilité et leur retour à la normale produisent des effets positifs sur les ratios de solvabilité

des régimes à prestations déterminées même si les marchés financiers restent volatils. Il s'ensuit que la nécessité de prendre en compte le manque à gagner du régime dans l'éventualité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité d'entreprise s'amenuisera vraisemblablement.

En dépit de ces bonnes nouvelles, l'AFPC persiste à croire que le projet de loi C-228 reste nécessaire afin de protéger les personnes salariées ou retraitées en cas de sous-capitalisation du régime d'un employeur insolvable ou en faillite.

Dans le cadre d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité au Canada, ces personnes sont sans contredit les parties les plus vulnérables. Il est grand temps de remédier à cette injustice en adoptant le projet de loi C-228.

Note : Quelque 80 % des membres de l'AFPC accumulent leurs droits à pension au titre de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. Les protections prévues par le projet de loi C-228 ont un effet négligeable sur ces personnes.

Renseignements : Michele Girash, agente nationale d'action politique, Alliance de la Fonction publique du Canada, girashm@psac-afpc.com, 705-561-0848.