

# Mémoire présenté au gouvernement de la Nouvelle-Écosse

EN RÉPONSE À L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT DES  
PENSIONS DE LA PROVINCE

AU NOM DES MEMBRES DE LA COALITION CANADIENNE POUR LA  
SÉCURITÉ DE LA RETRAITE

## Résumé

La Coalition canadienne pour la sécurité de la retraite (CCSR) est heureuse de présenter ces commentaires au nom de dix de ses partenaires de coalition (voir l'Annexe 1), en réponse au document de consultation du gouvernement de la Nouvelle-Écosse intitulé « Pension Funding Framework Review and other issues affecting pension plans » (examen du cadre de financement des régimes de retraite et autres questions touchant les régimes de retraite). La CCSR est une coalition d'organismes ayant l'intérêt commun de promouvoir la sécurité de la retraite pour leurs membres.

Lors de son examen sur le régime de retraite de la province, le gouvernement doit s'assurer que ses conclusions respectent deux principes fondamentaux :

- 1) Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées.

Cela signifie que les promesses déjà faites en matière de retraite, comme les pensions à prestations déterminées (PD) qui ont déjà été gagnées, doivent être respectées. Les employés ont donné leurs services en échange de divers avantages sociaux, y compris des salaires payés par chèques de paie réguliers et des salaires différés qui seront versés après la retraite. Ces salaires différés sont une composante explicite du contrat de travail. Tout comme on ne pourrait envisager de modifier les salaires versés au cours des années antérieures, il ne saurait être question d'envisager des modifications unilatérales des avantages sociaux accumulés par les employés en vertu de ces contrats d'emploi.

- 2) Toutes les parties intéressées doivent avoir voix au chapitre.

Lorsqu'on envisage des régimes de retraite à prestations cibles (RRPC), l'un des principaux défis consiste à s'assurer que toutes les parties intéressées — les employés actifs, les individus ayant des pensions différées, les retraités et leurs survivants — ont voix au chapitre dans la gouvernance du régime. Les syndicats assurent une représentation efficace de leurs membres actifs, mais ils ne peuvent représenter les intérêts des non-membres comme les retraités (c.-à-d. les pensionnés actuels). Le problème d'établir une voix efficace pour les retraités qui pourraient être visés par un RRPC constitue un défi qui pourrait être fatal à l'instauration de tels régimes, et ce, que le milieu de travail soit syndiqué ou non .

Dans le présent mémoire, la CCSR limite ses commentaires aux trois questions de discussion de la deuxième partie du document de consultation, lesquelles portent sur l'établissement des RRPC :

8. La Nouvelle-Écosse devrait-elle poursuivre l'élaboration d'un cadre de réglementation pour les régimes de retraite à prestations cibles?

9. Les régimes de retraite à prestations cibles devraient-ils être limités aux milieux syndiqués?

10. Les régimes de retraite à prestations déterminées devraient-ils pouvoir être convertis en régimes de retraite à prestations cibles, y compris les prestations acquises dans le passé?

La CCSR recommande que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse élabore un cadre législatif qui permettrait l'introduction des RRPC en tant que nouveaux régimes (lorsqu'aucun régime n'existe dans un milieu de travail) ou sur une base prospective (lorsqu'un milieu de travail a déjà un régime de retraite en place). Dans la mesure où l'existence d'un tel cadre pourrait encourager les employeurs à offrir un RRPC là où aucun régime de retraite n'est actuellement offert, ou à remplacer un régime de retraite à cotisations déterminées par un RRPC, la sécurité de retraite de certains Néo-Écossais pourrait être améliorée. Toutefois, il faut veiller à ce qu'un tel cadre ne se résume pas seulement à encourager les employeurs à remplacer les régimes de retraite à PD existants par des RRPC, au détriment de la sécurité à la retraite de leurs employés.

Compte tenu du principe *Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées*, la loi habilitante ne devrait pas permettre que les prestations accumulées d'un régime de retraite à PD existant soient converties unilatéralement en un RRPC. De plus, bien que la notion d'autoriser de telles conversions sous réserve du consentement éclairé des individus concernés puisse avoir un certain attrait, dans la pratique, il sera difficile de concevoir et de mettre en œuvre un processus permettant d'obtenir un consentement éclairé. La CCSR recommande donc que le gouvernement choisisse plutôt de protéger la sécurité de retraite des Néo-Écossais avec des régimes de retraite à PD en ne permettant en aucun cas la conversion de ces régimes en RRPC.

Enfin, la CCSR ne voit pas la nécessité de restreindre l'offre des RPPC aux milieux syndiqués seulement. Même si la présence d'un syndicat résout le besoin de représentation des employés actuels dans la création initiale et la gouvernance continue d'un RRPC, elle ne répond pas au besoin de donner une voix aux retraités et aux pensionnés actuels dans ces processus. Ce plus grand défi de faire entendre la voix des retraités et des pensionnés actuels demeurera, que le milieu de travail soit ou non syndiqué.

## **Introduction**

En septembre 2017, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a publié un document de consultation intitulé « Pension Funding Framework Review and other issues affecting pension plans » (examen du cadre de financement des régimes de retraite et autres questions touchant les régimes de retraite). Le document de consultation sollicite les commentaires des parties intéressées sur diverses questions liées au cadre de réglementation des régimes de retraite en Nouvelle-Écosse.

La Coalition canadienne pour la sécurité de la retraite (CCSR) est un organisme de collaboration de 21 membres<sup>1</sup> qui représente plus de cinq millions de Canadiens actifs et retraités qui croient en la sécurité de la retraite. La CCSR veille à ce que la mise en œuvre proposée de régimes de retraite à prestations cibles (RRPC) n'ait pas d'incidence négative sur la sécurité de la retraite déjà gagnée des Canadiens en général, et de ses membres en particulier.

Par conséquent, dans ce mémoire, la CCSR formule des commentaires sur les trois questions de discussion portant sur les RRPC, qui sont posées dans la deuxième partie du document de consultation :

8. La Nouvelle-Écosse devrait-elle poursuivre l'élaboration d'un cadre de réglementation pour les régimes de retraite à prestations cibles?
9. Les régimes de retraite à prestations cibles devraient-ils être limités aux milieux syndiqués?
10. Les régimes de retraite à prestations déterminées devraient-ils pouvoir être convertis en régimes de retraite à prestations cibles, y compris les prestations acquises dans le passé?

Dans ce qui suit, la CCSR définira d'abord les principes directeurs qui devraient guider les délibérations du gouvernement de la Nouvelle-Écosse dans ce processus de consultation. Ensuite, elle abordera chacune des questions de discussion.

### ***Principes directeurs***

Le principe général qui devrait guider le gouvernement dans ses délibérations sur la réforme des pensions est que les promesses existantes en matière de pension doivent être honorées. Aucune mesure ne devrait être prise pour permettre aux employeurs de modifier rétroactivement la convention collective qu'ils ont conclue de façon explicite ou implicite avec leurs employés<sup>2</sup>. Bref :

#### **Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées.**

---

<sup>1</sup> Les organismes membres de la CCSR sont énumérés dans l'Annexe 1.

<sup>2</sup> Dans le mémoire, le terme « employés » désigne généralement les employés actuels, les pensionnés ou leurs survivants et les individus ayant des pensions différées.

Dans les milieux de travail sans régime d'épargne-retraite, des mesures visant à encourager les employeurs à établir un tel régime seraient une évolution positive et contribueraient à la sécurité de la retraite des employés. Comme il n'y a pas de promesses existantes en matière de pension, toute nouvelle promesse sur les pensions, y compris celles en vertu d'un RRPC si le gouvernement adoptait une loi établissant un cadre juridique pour de tels régimes, comblerait cette lacune.

Dans un milieu de travail qui offre des régimes de retraite à cotisations déterminées (CD) ou des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), aucun engagement n'a été pris sur le montant des prestations. Les cotisations ont été définies à l'avance et il est entendu que les prestations de retraite versées seront proportionnelles à la valeur ultime du régime. Dans ce cas, les employés peuvent juger qu'un RRPC serait préférable, ou ils peuvent en décider autrement. Le point essentiel est que la conversion d'un régime de retraite à CD ou d'un REER en un RRPC ne briserait pas les promesses déjà faites en matière de pensions.

Cependant, des promesses de pension ont déjà été faites dans les cas où des régimes de retraite à prestations déterminées (PD) sont en place : les employés ont offert leurs services en échange de divers avantages sociaux, y compris des salaires payés au moyen de chèques de paie réguliers et de salaires différés qui seront versés après la retraite. Ces salaires différés (c.-à-d. une pension à PD) sont clairement définis, habituellement fondés sur des facteurs comme la durée de l'emploi et les salaires, et constituent un composant explicite du contrat de travail. Tout comme on ne pourrait envisager de modifier les salaires versés au cours des années antérieures, il ne saurait être question d'envisager des modifications unilatérales des avantages sociaux accumulés par les employés en vertu de ces contrats d'emploi.

En théorie, il pourrait être acceptable de modifier les prestations déterminées accumulées d'un individu avec son consentement éclairé, mais, comme nous l'expliquerons plus longuement dans le présent mémoire, certaines préoccupations importantes rendent cette approche difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

Dans le cas des RRPC, l'autre principe directeur s'énonce comme suit :

**Toutes les parties intéressées doivent avoir voix au chapitre.**

L'une des complexités des RRPC est la possibilité de conflits intergénérationnels ou de conflits entre les désirs des employés actuels et ceux des anciens employés (retraités), particulièrement dans les situations où un RRPC connaît une insuffisance de capitalisation. Il est essentiel que tous les groupes de parties intéressées participent aux négociations nécessaires pour établir un RRPC en tout premier lieu, et jouent un rôle dans la gouvernance et l'administration d'un régime. Dans un milieu syndiqué, cela est facile pour les employeurs et les employés. Toutefois, il est difficile d'assurer la présence de voix représentatives pour les employés non syndiqués et les retraités.

## Question 8

### La Nouvelle-Écosse devrait-elle poursuivre l'élaboration d'un cadre de réglementation pour les régimes de retraite à prestations cibles?

Également appelés « régimes à risque partagé », les régimes de retraite à prestations cibles (RRPC) transfèrent le risque des régimes de retraite encouru par les employeurs et les promoteurs de régimes aux employés et aux retraités. Les exigences de capitalisation sont généralement plus faibles que celles qui s'appliquent aux régimes de retraite à PD et, en période difficile, les prestations d'un RRPC peuvent être réduites, ce qui diminue la sécurité de la retraite de ses participants. Les RRPC constituent un nouvel élément du paysage canadien des régimes de retraite. Certaines provinces les mettent en œuvre de différentes façons et ils ont fait leur apparition en partie à cause des pressions exercées sur les régimes de retraite à PD.

Avant d'envisager un nouveau cadre de pension, il est essentiel de reconnaître et de comprendre l'importance, la pertinence et la santé continues des régimes de retraite à PD.

Il est prouvé que les régimes de retraite à PD bien gérés et disciplinés assurent la sécurité de la retraite. Comme l'a signalé OMERS, une étude<sup>3</sup> du Boston Consulting Group (BCG) réalisée en 2013 constate que les régimes de retraite à PD de grande envergure dotent les Canadiens de l'un des systèmes de revenu de retraite les plus solides du monde, et que ces régimes contribuent aussi beaucoup à la prospérité nationale. Dans une autre étude, OMERS signale que le BCG a déterminé que les prestations versées aux membres de régimes de retraite à PD réintègrent l'économie canadienne sous forme de dépenses et de taxes de consommation, générant ainsi croissance commerciale et emplois<sup>4</sup>. Les retraités qui disposent de régimes de retraite à PD sont également moins susceptibles de devoir compter sur l'aide du gouvernement<sup>5</sup>; et une bonne sécurité du revenu de retraite entraîne un meilleur état de santé, ce qui réduit les demandes imposées au système de soins de santé.

Les régimes de retraite à PD le moyen le plus efficace d'engendrer la sécurité à la retraite mais, malheureusement, la couverture de ces régimes a diminué<sup>6</sup>. Le secteur privé a connu une baisse importante de la proportion d'employés couverts par une pension à prestations déterminées, qui est passée de 87 % en 1993 à 37 % en 2011 (Aon-Hewitt, 2015). On constate une évolution importante en direction des régimes de retraite à CD. De plus, un grand nombre d'employeurs se sont complètement débarrassés de leurs régimes de retraite.

---

<sup>3</sup> [http://www.omers.com/pension/employers\\_news\\_article.aspx?newsid=6556](http://www.omers.com/pension/employers_news_article.aspx?newsid=6556): « Canada's top Ten Pension Funds Help Drive National Prosperity, Landmark Study Finds », 6 juin 2013

<sup>4</sup> [http://www.omers.com/pension/employers\\_news\\_article.aspx?newsid=6556](http://www.omers.com/pension/employers_news_article.aspx?newsid=6556): « Canada's top Ten Pension Funds Help Drive National Prosperity, Landmark Study Finds », 6 juin 2013

<sup>5</sup> [http://www.omers.com/pension/employers\\_news\\_article.aspx?newsid=6746](http://www.omers.com/pension/employers_news_article.aspx?newsid=6746): « New analysis confirms that defined benefit pensions provide significant benefits to Canadian economy », 22 octobre 2013

<sup>6</sup> [Statistique Canada, Pensions : la progression et le recul de l'accès à un régime de pension au Canada.](#)

Pour certains promoteurs de régimes, cette tendance s'explique par les pressions exercées sur la capitalisation des régimes de retraite depuis la récession du marché en 2008. Cependant, en près de dix ans, les régimes de retraite à PD affichent un meilleur rendement à court terme et améliorent leurs perspectives à long terme. Aon Hewitt a constaté que le ratio de solvabilité médian des régimes de retraite à PD avait augmenté, passant de 86,1 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016 à 94,9 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017, alors qu'au cours de la même période, la proportion des régimes entièrement capitalisés est passée de 10,7 % à 35,2 %<sup>7</sup>. De même, le BSIF signale que, pour les régimes de retraite sous réglementation fédérale, le ratio de solvabilité moyen pondéré s'établissait à 97 % au 31 décembre 2016, et que 20 % des régimes étaient entièrement capitalisés<sup>8</sup>. Ces deux chiffres reflètent des améliorations substantielles par rapport aux niveaux signalés en 2011 et 2012. Dans le cas des régimes de retraite réglementés par la Nouvelle-Écosse, plus de 60 % des participants sont membres de régimes entièrement capitalisés et les trois quarts des participants appartiennent à des régimes solvables à 80 % ou plus<sup>9</sup>. Et, répétons-le, en Nouvelle-Écosse, la province a récemment autorisé une prolongation de la capitalisation du déficit de solvabilité, qui passera de la norme de 5 ans à 15 ans : les niveaux de capitalisation sont sains, et cette mesure permettra à certains régimes de continuer à s'améliorer et à atténuer les pressions immédiates qui s'exercent sur eux. De toute évidence, ces constatations indiquent une amélioration de la situation difficile des régimes de retraite à PD, qui était en partie attribuable à l'économie et à des malheurs financiers survenus après 2008.

Cela dit, le gouvernement doit demeurer vigilant en ce qui concerne les régimes de retraite à PD dont le rendement est médiocre, car ce sont ces régimes qui risquent le plus de manquer à leurs promesses sur les pensions. Cela est particulièrement important, car les lois canadiennes actuelles sur la faillite et l'insolvabilité ne font pas respecter les promesses en matière de retraite lorsque des entreprises font faillite ou sont visées par la protection en cas d'insolvabilité et que leur régime de retraite est sous-capitalisé.

Certaines organisations se sont fortement appuyées sur le refrain que les régimes de retraite à PD « ne sont pas viables » et que les législateurs doivent autoriser les RRPC qui permettent la conversion rétroactive des pensions à PD accumulées. Comme le montrent les statistiques citées ci-dessus, les régimes de retraite à PD sont généralement assez sains, ce qui représente une amélioration considérable par rapport à il y a seulement cinq ans, lorsque la valeur de l'actif des régimes a diminué après la correction du marché de 2008, alors que leur passif a augmenté en raison de la baisse des taux d'intérêt. Dans le contexte actuel, il n'y a tout simplement aucune raison de larguer les pensions à PD promises aux travailleurs néo-écossais.

La CCSR est d'avis que les RRPC pourraient offrir une option pour assurer la retraite sûre et digne de certains Néo-Écossais, à condition que ces RRPC soient établis de manière juste et équitable à titre de nouveaux régimes ou seulement de manière prospective. Les RRPC peuvent permettre à leurs participants de bénéficier d'une mise en commun du risque lié à la longévité et

---

<sup>7</sup> [Aon Hewitt, 2017](#)

<sup>8</sup> BSIF, *InfoPensions*, numéro 17, mai 2017

<sup>9</sup> [Report of the Superintendent of Pensions on the Administration of the Pension Benefits Act for the Year Ending March 31, 2016](#)

pourraient fournir une base ou des prestations déterminées de pension à vie, ce qui n'est pas offert par les régimes de retraite à cotisations déterminées (CD). Les RRPC peuvent aussi se situer à un échelon supérieur comparativement aux produits volontaires comme les REER et les régimes de retraite à CD, qui sont à l'heure actuelle les seules solutions de rechange aux régimes de retraite à PD.

Toutefois, le gouvernement ne devrait pas se faire d'illusions : dans la plupart des cas, les demandes visant à autoriser les RRPC ne visent pas à créer de nouveaux régimes de retraite là où il n'en existe pas actuellement. L'objectif est de mettre des RRPC sur pied et de permettre aux employeurs de manquer à leurs promesses en matière de pensions à PD. Les RRPC ne devraient pas être mis sur pied aux dépens de régimes de retraite à prestations déterminées valables. Comme mentionné dans la section « Principes directeurs » ci-dessus, les pensions à PD sont une forme de salaire différé. Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées : les employeurs ne devraient pas pouvoir manquer à leur parole sur les prestations déterminées après qu'elles aient été acquises.

Pour résumer, la CCSR recommande ce qui suit :

**Le gouvernement devrait établir un cadre législatif pour les régimes de retraite à prestations cibles en tant que nouveaux régimes ou sur une base prospective dans les milieux de travail déjà dotés de régimes de retraite. Les régimes de retraite à prestations cibles ne doivent pas être instaurés aux dépens des prestations de retraite à prestations déterminées déjà gagnées.**

## **Question 9**

**Les régimes de retraite à prestations cibles devraient-ils être limités aux milieux syndiqués?**

Pour déterminer s'il convient de mettre en œuvre les RRPC seulement dans les milieux de travail syndiqués, la Nouvelle-Écosse doit tenir compte des principes de la représentation et du traitement des pensions à PD accumulées dans le cadre sur les RRPC.

Les syndicats peuvent négocier des ententes de retraite au nom des employés actifs. De façon générale, l'adhésion syndicale est obligatoire et les membres du syndicat peuvent habituellement transmettre leur opinion à leur syndicat sur les principales questions négociées. La structure démocratique des syndicats signifie que les membres d'un syndicat sont impliqués dans les positions et les décisions prises par ce dernier. Dans les milieux de travail syndiqués, les membres d'un RRPC ont voix au chapitre en ce qui a trait à la gouvernance du régime, conformément au principe directeur susmentionné.

Toutefois, si on permet qu'un milieu syndiqué convertisse des pensions à PD acquises en RRPC, les prestations de pension à PD accumulées peuvent faire partie des négociations et des tactiques punitives comme le lock-out pourraient être utilisées pour forcer des groupes d'employés à faire des concessions en matière de retraite. D'horribles conflits intergénérationnels pourraient surgir dans les milieux de travail, car les priorités des employés qui approchent de la retraite et de ceux qui en sont loin pourraient être irréconciliables.

De plus, si les conversions de régimes sont permises, la sécurité financière des retraités actuels pourrait être négociée sans qu'ils soient à la table de négociation, puisque les syndicats parlent au nom de leurs membres actifs, mais ne représentent pas les retraités. Les syndicats ne doivent pas se retrouver dans une situation où ils peuvent être forcés de céder les pensions gagnées par leurs membres en vertu d'une négociation collective. Ils ne devraient pas non plus être autorisés à négocier les pensions gagnées par des individus qui ne figurent plus parmi leurs membres.

Assurer la représentation des retraités — actuelle et future — représente un défi, tant pour les milieux syndiqués que ceux qui sont non syndiqués.

Les lieux de travail non syndiqués n'ont pas la structure et les avantages de la négociation collective qui sont possibles grâce aux syndicats. Ni les employés ni les retraités ne sont officiellement représentés dans les négociations. Même si on pouvait créer une entité officielle pour représenter les intérêts des employés des milieux non syndiqués au sujet des RRPC, la représentation des retraités (actuelle et future) demeurerait un problème.

Pour respecter le principe selon lequel *Toutes les parties intéressées doivent avoir voix au chapitre*, la représentation des retraités dans l'établissement et la gouvernance d'un RRPC est essentielle. C'est particulièrement important si le cadre sur les RRPC permet la conversion des pensions à PD accumulées, ce qui est une situation que la CCSR n'appuie pas, comme cela sera décrit à la question 10 ci-dessous. Si le cadre sur les RRPC permet la conversion des régimes de retraite à PD en RRPC, les retraités actuels courent le risque que leurs pensions soient modifiées. Et ils doivent participer à toute négociation. Même si le cadre sur les RRPC n'autorise ces derniers que sur une base prospective, il faut réserver un rôle dans la gouvernance du régime pour les futurs retraités, afin de protéger leurs intérêts en cas de capitalisation insuffisante d'un régime.

Bref, la présence syndicale sur le lieu de travail ne résout que partiellement les exigences en matière de représentation. Si on peut régler la question de la représentation des pensionnés dans l'établissement et de la gouvernance d'un RRPC, il y a peu de raisons de limiter les RRPC aux milieux syndiqués.

Étant donné la difficulté d'assurer une voix adéquate aux retraités et aux pensionnés dans l'établissement et la gouvernance continue d'un RRPC, tant dans les scénarios syndiqués que non syndiqués, la CCSR conclut ce qui suit :

**Les régimes de retraite à prestations cibles n'ont pas à être limités aux milieux syndiqués, à condition que toutes les parties intéressées, y compris les retraités, aient voix au chapitre.**

## **Question 10**

**Les régimes de retraite à prestations déterminées devraient-ils pouvoir être convertis en régimes de retraite à prestations cibles, y compris les prestations acquises dans le passé?**

Comme mentionné auparavant, le principe général qui devrait guider le gouvernement dans ses délibérations dans ce processus de consultation est que *Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées.*

Par définition, un RRCP est incapable de respecter les promesses de pension existantes associées aux régimes de retraite à PD. La promesse d'un régime de retraite à PD est qu'un montant précis sera versé tout au long des années de retraite d'un individu.

En retour, les employés auront déjà fourni le service nécessaire pour gagner cette prestation. Dans le cas particulier des retraités, leur vie professionnelle est derrière eux et leurs prestations accumulées correspondent à la totalité de leur service auprès de cet employeur. Dans le cas des employés actifs, ils peuvent avoir versé des cotisations à leur régime de retraite à PD au cours d'une période donnée et avoir accumulé des prestations de retraite concernant leur service.

En revanche, un RRPC envisage que les prestations qu'un pensionné recevra peuvent être réduites. Dans le cas des retraités qui reçoivent une pension à PD, la conversion à un régime de retraite à PC comporte un risque plus élevé : si le régime accuse un rendement médiocre, l'une des mesures permises serait que les employeurs réduisent les prestations de retraite. Dans le cas des employés actifs qui ont accumulé des pensions à PD, une conversion à un RRPC signifierait que leurs pensions seraient également touchées négativement dans les mêmes circonstances.

Donc, en permettant la conversion unilatérale des pensions à PD accumulées en RRPC, on enfreindrait le principe directeur voulant que *Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées.* C'est la raison pour laquelle la CCSR a recommandé, dans sa réponse à la question de discussion 8 ci-dessus, que les RRPC ne doivent être permis qu'en tant que nouveaux régimes ou sur une base prospective dans les milieux de travail déjà dotés d'un régime. En d'autres termes, la conversion des pensions à PD en RRPC ne devrait pas être permise.

Il est instructif de souligner que, dans la plupart des cas, la législation canadienne sur les normes de retraite protège les pensions à prestations déterminées accumulées. En Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et en Alberta, la législation habilitant les RRPC n'a

pas permis la conversion rétroactive d'un régime de retraite à PD en un RRPC. Le Nouveau-Brunswick est la seule province dont la législation autorise ce type de conversion (laquelle est cependant l'objet d'une contestation judiciaire de la part des retraités et des syndicats de cette province).

Sur la scène fédérale, le gouvernement libéral a déposé le projet de loi C-27 (*Projet de loi C-27 — Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension*) en octobre 2016. Cette législation, qui en est encore à l'étape de la première lecture au moment de la rédaction du présent document, permettrait la conversion des pensions à PD accumulées en RRPC seulement avec le consentement individuel et éclairé des particuliers. Les participants au régime et les retraités qui n'y consentent pas conserveraient leurs pensions accumulées, conformément à leur régime actuel.

Dans la sous-section suivante, la CCSR décrit ses préoccupations au sujet d'un modèle de « conversion avec consentement ».

### ***Conversion des prestations de pension accumulées, avec consentement***

En théorie, il serait acceptable de permettre aux individus qui ont accumulé des pensions à prestations déterminées de consentir à leur conversion en un RRPC. Cela ne serait habituellement pas dans leur intérêt, mais les participants à un régime de retraite à PD peuvent avoir une opinion différente. Par exemple, certains participants à un régime de retraite à PD pourraient être attirés par la possibilité offerte par un RRPC de bénéficier d'un excédent du régime. Quoi qu'il en soit, la conversion des pensions à PD accumulées équivaudrait à une modification rétroactive du contrat d'emploi de l'individu; on pourrait raisonnablement soutenir que, en tant que partie à ce contrat, l'individu devrait être libre de consentir à une telle modification.

Cependant, la CCSR croit que les difficultés pratiques liées à un modèle de conversion avec consentement devraient dissuader le gouvernement de poursuivre un tel programme.

Les défis liés au consentement dans un milieu syndiqué sont décrits dans la réponse à la question 9, ci-dessus. Il convient de le répéter : un modèle qui permet à un syndicat de consentir à la conversion d'un régime au nom de ses membres mettra les pensions à PD accumulées à la table de négociation. Les employeurs disposeraient des outils de négociation collective habituels, comme les lock-out, pour « encourager » la ratification d'une convention collective qui propose une conversion. Cette situation ne doit tout simplement pas être permise, car *Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées*.

De plus, dans un milieu de travail syndiqué, les syndicats ne peuvent parler qu'au nom des membres qu'ils représentent; ils ne représentent pas et ne peuvent pas représenter les retraités. Avec un tel modèle de consentement, les retraités pourraient être vulnérables à ce que leurs pensions gagnées soient négociées — sans leur participation — si les employeurs et les

syndicats négocient l'issue des négociations. Une telle approche serait contraire au principe clé selon lequel *Toutes les parties intéressées doivent avoir voix au chapitre.*

Sur le papier, le projet de loi C-27 prévoit un modèle possible de consentement pour les employés non syndiqués et les retraités : la conversion des pensions à PD accumulées en RRPC ne serait permise qu'avec le consentement éclairé et individuel des participants, et des dispositions seraient établies pour s'assurer que l'information complète et appropriée est fournie pour permettre une décision éclairée. Le modèle fédéral requiert une forme positive de consentement, ce qui signifie que l'individu doit donner son consentement explicite à la proposition de conversion. Les modèles à option négative, qui ont été interdits pour des transactions de routine comme les abonnements à la câblodistribution ou aux magazines, sont clairement inappropriés dans le cas de choix ayant une incidence sur le revenu de retraite, ce qui, pour bien des gens, constitue le principal actif financier qu'ils détiennent.

Il est approprié que le modèle fédéral exige le consentement individuel à toute conversion de pension proposée, puisque la promesse d'une pension à PD est contractée sur une base individuelle. Le participant au régime est informé de ce que sera sa pension. La promesse visant la pension d'un participant n'est pas subordonnée à celle faite à d'autres participants. Un individu s'attend à ce que la promesse sur sa pension soit honorée, indépendamment des choix des autres individus.

L'intention de la disposition sur le consentement énoncée dans le projet de loi C-27 est honorable, mais la CCSR craint que, dans la pratique, l'obligation d'obtenir un consentement « éclairé » ne soit difficile à assurer.

Premièrement, l'approche de la conversion avec consentement nécessiterait la communication de renseignements exacts et complets de manière impartiale, exempte de toute forme de coercition et formulée dans un langage que l'individu peut comprendre. L'expérience du Nouveau-Brunswick, qui a introduit les régimes à risque partagé (c.-à-d. les RRPC) en 2013, démontre la difficulté de transmettre des messages clairs et simples sur le sujet exceptionnellement complexe que constituent les RRPC sans induire en erreur les membres des régimes. À cet égard, nous soulignons les préoccupations qui ont été soulevées au sujet de l'information fournie par le gouvernement du Nouveau-Brunswick pour encourager l'appui au projet de loi qui a introduit les RRPC<sup>10</sup>. Si cela peut se produire en situation de « vente » d'une législation, cela peut certainement se produire dans les communications de la part d'un employeur voulant « vendre » la conversion d'un régime de retraite.

Un cadre sur les pensions qui permet de convertir les régimes de retraite à PD accumulées en RRPC rendra ces conversions irrésistibles pour les employeurs qui offrent des régimes de retraite à PD, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé : ils pourraient ainsi tout simplement pouvoir revenir sur les promesses qu'ils ont déjà faites à des employés ou à des retraités en matière de pensions. De telles mesures imposeraient aux organismes de réglementation gouvernementaux

---

<sup>10</sup> Voir, par exemple, <http://business.financialpost.com/news/fp-street/seeking-full-disclosure-on-new-brunswicks-shared-risk-pension-model>

le fardeau énorme d'assurer que des renseignements exacts, complets et impartiaux soient communiqués aux individus qui ont accumulé des prestations de retraite à PD pour leur demander de consentir à la conversion. Étant donné les incertitudes et la complexité d'un modèle de RRPC, c'est là un défi considérable.

Par conséquent, la CCSR croit qu'un modèle de conversion avec consentement ne pourra relever le défi consistant à s'assurer que les individus aient une connaissance complète des faits pertinents, y compris les risques et les solutions de rechange possibles, avant de donner leur consentement. Et il faudra donner la possibilité de poser des questions et d'éliminer tous les doutes. Compte tenu de la complexité des questions relatives aux pensions, il sera difficile de satisfaire à ces garanties dans la pratique.

Deuxièmement, l'obligation d'obtenir le consentement éclairé des individus sur la conversion de leurs pensions à PD implique l'obligation de veiller à ce que les individus vulnérables soient respectés et protégés dans le cadre du processus de consentement. Le gouvernement devrait jouer un rôle proactif dans la protection des individus qui, pour l'une ou l'autre ou les deux raisons suivantes, pourraient ne pas être en mesure de donner un consentement réellement éclairé.

La littératie financière constitue la première raison pour laquelle le consentement d'un individu peut ne pas être « éclairé ». Pour de nombreux Néo-Écossais, un régime de retraite à PD peut représenter une part essentielle du revenu après la retraite. Toutefois, plusieurs d'entre eux ne sont pas pleinement conscients des conséquences négatives de la conversion de leur pension en un RRPC et peuvent simplement choisir de faire confiance à l'employeur avec lequel ils ont passé leur carrière et au gouvernement qui est chargé de fournir un cadre législatif et réglementaire solide pour protéger leurs intérêts. Comme l'effet principal d'une telle conversion est le transfert du risque de pension de l'employeur à l'individu, et que les pensionnés sont généralement perçus comme peu enclins à prendre des risques, il est en effet difficile de prévoir un scénario où un individu qui est vraiment informé et qui comprend bien les renseignements serait d'accord avec une telle conversion. De plus, de nombreux retraités ont des revenus limités et fixes, sans les ressources nécessaires pour obtenir des conseils financiers indépendants qui pourraient contribuer à atténuer cette préoccupation.

La deuxième préoccupation, lorsqu'il s'agit de déterminer si les pensionnés devraient être placés dans une position où ils pourraient accepter de modifier leur pension par erreur, est de tenir compte des réalités de ce groupe démographique. Pour la plupart, les retraités sont probablement des personnes âgées, ce qui est susceptible d'inclure des individus vulnérables, qu'il s'agisse des retraités eux-mêmes ou de leurs survivants. Comme ils sont des personnes âgées, il est peu probable que ces individus puissent retourner sur le marché du travail pour compenser les pertes de pension qui pourraient découler d'un RRPC. De plus, il faut se demander si certains individus appartenant à ce groupe peuvent donner un consentement éclairé. À l'évidence, dans les situations où un individu n'est pas en mesure de prendre des décisions financières, d'autres peuvent le faire en son nom, sous réserve d'un mécanisme de procuration. Pourtant, le gouvernement devrait se soucier de protéger les individus qui peuvent souffrir d'une légère déficience cognitive — dont le risque augmente avec l'âge —, ce qui devrait jeter le doute sur

leur capacité de donner un consentement éclairé à des changements au sujet d'une question aussi complexe et importante que leurs pensions.

Par conséquent, bien qu'un modèle de conversion avec consentement présente un certain attrait d'un point de vue théorique, la CCSR croit qu'il est peu probable qu'on puisse obtenir un consentement réellement éclairé et tout aussi peu probable que tous les participants au régime à qui on demandera de renoncer à leur pension à PD comprendront exactement ce à quoi on leur demandera de consentir. Étant donné que les employeurs qui proposent une conversion auront un intérêt direct à obtenir ce résultat précis, la CCSR voit un risque important d'exploitation d'individus vulnérables. Le gouvernement doit jouer un rôle dans la protection de ces individus.

Pour ces raisons, la CCSR recommande au gouvernement de conclure ce qui suit :

**Il ne devrait pas y avoir de conversion des pensions à PD accumulées en RRPC, même avec le consentement.**

## **Résumé**

Dans ses délibérations sur les changements possibles à sa législation sur les pensions, le gouvernement devrait suivre deux principes fondamentaux :

**Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées.**

et

**Toutes les parties intéressées doivent avoir voix au chapitre.**

Les RRPC établis en tant que nouveaux régimes ou sur une base prospective seulement pour les régimes existants pourraient constituer une option offrant une retraite sûre et digne pour certains Néo-Écossais. Toutefois, il semble qu'une grande partie de l'attrait des RRPC découle de la croyance erronée selon laquelle il serait approprié de convertir les pensions à PD accumulées en RRPC. La CCSR exhorte le gouvernement à résister aux demandes visant à permettre de telles conversions, même si elles sont conditionnelles à l'obtention d'un consentement éclairé et individuel. Les décisions concernant les pensions sont trop importantes, et pourtant si complexes, pour qu'on puisse s'attendre à ce que, dans bien des cas, un consentement éclairé soit donné. Le gouvernement devrait plutôt prendre des mesures pour protéger la sécurité du revenu des retraités — dont beaucoup sont des aînés vulnérables — en rejetant l'idée de permettre la conversion des pensions à PD accumulées en RRPC.

La CCSR ne voit aucun avantage à restreindre l'offre des RRPC aux milieux syndiqués, pourvu que les conditions susmentionnées soient respectées et que *Toutes les parties intéressées aient voix au chapitre*. Même si la présence d'un syndicat résout le besoin de représentation des employés actuels dans la création initiale et la gouvernance continue d'un RRPC, elle ne répond

pas au besoin de donner une voix aux retraités et aux pensionnés actuels dans ces processus. De plus, si le gouvernement permettait la conversion des pensions à PD accumulées en RRPC, un syndicat pourrait se retrouver dans la position intenable de devoir négocier les pensions à DB acquises de ses membres actuels et de ses anciens membres, ce qui irait à l'encontre du principe voulant que *Les promesses au sujet des pensions doivent être honorées*.

Nous saluons les efforts déployés par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour consulter les organisations et les individus sur cette question importante, et nous avons été particulièrement satisfaits des questions de discussion portant sur la façon dont les régimes de retraite à prestations devraient être mis en œuvre et sur l'approche par rapport aux prestations déterminées accumulées. Cette conversation nuancée est très importante.

Grâce à un dialogue véritable avec les employés et les retraités, les organismes à but non lucratif, les syndicats, les entreprises et d'autres acteurs, la Nouvelle-Écosse trouvera les meilleures solutions pour protéger et améliorer la couverture des pensions et la sécurité de la retraite pour les générations à venir.

## **Annexe 1**

### **Organismes membres de la Coalition approuvant ce mémoire**

Aboriginal Veterans Autochtones

Groupe des pensionnés de Bell

Association canadienne des enseignantes et des enseignants retraités

Guilde de la marine marchande du Canada

Groupe canadien de l'aéronavale

Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix

Association nationale des retraités de la SRC

Association nationale des retraités fédéraux

Newfoundland and Labrador Coalition of Pensioners, Retirees and Seniors Organizations

Institut professionnel de la fonction publique du Canada