



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite



Juin 2016

DOCUMENT D'INFORMATION DE L'ACARR RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ÉLARGISSEMENT DU RPC/RRQ

PERSONNE-RESSOURCE À L'ACARR

Mr. Bryan Hocking

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255, Bay Street, Suite 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 225

Télécopieur : 416-964-0567

Courriel : bryan.hocking@acpm.com

Site Web : www.acpm-acarr.com

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos	3
Objectif de ce document	4
Sommaire des changements recommandés au système de retraite canadien	5
Contexte : synthèse du « problème » de la retraite	8
Propositions de solutions ciblées examinées par l'ACARR	12
Solution ciblée recommandée par l'ACARR	19
Solutions à long terme et besoins immédiats : qu'est-il possible de faire maintenant?	22
Autres mesures : améliorer le pilier 3	22
Problèmes relatifs au SRG et propositions de réforme	23
Conclusion	25
Annexe A - Caractéristiques communes des propositions évaluées... ..	26
Annexe B - Principes de l'ACARR concernant les régimes de retraite généraux obligatoires	28
Annexe C - Problèmes relatifs au SRG et propositions de réforme	29

AVANT-PROPOS

ACARR (L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE)

ACARR (L'association Canadienne des administrateurs de régimes de retraite) est un organisme national sans but lucratif qui agit à titre de porte-parole informé des promoteurs et des administrateurs de régimes, ainsi que de leurs fournisseurs de services connexes afin de militer en faveur d'une amélioration du système de revenu de retraite au Canada. Nos membres représentent au-delà de 400 organismes et des régimes de retraite comptant plus de trois millions de participants.

L'ACARR se fonde sur les principes suivants dans l'élaboration de ses politiques visant à appuyer l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada :

La diversification grâce à des options volontaires/obligatoires et publiques/privées

Le système de revenu de retraite du Canada devrait comprendre un amalgame approprié de composantes du troisième pilier, à caractère volontaire, et de composantes des premier et deuxième piliers, à caractère obligatoire.

Une couverture provenant du troisième pilier

En matière de revenu de retraite, on devrait encourager une couverture provenant du troisième pilier, qui jouerait un rôle important et continu au sein du système de revenu de retraite du Canada.

Un revenu suffisant, offrant la sécurité

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient, ensemble, permettre aux Canadiens de bénéficier d'un revenu de retraite suffisant, leur offrant la sécurité.

L'abordabilité

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient être abordables tant pour les employeurs que pour les employés.

L'innovation dans la conception des régimes

Le système de revenu de retraite du Canada devrait encourager et permettre l'innovation en ce qui a trait à la conception des régimes du troisième pilier.

L'adaptabilité

Le système de revenu de retraite du Canada devrait être en mesure d'évoluer en fonction des circonstances, sans que d'importantes modifications législatives soient nécessaires.

L'harmonisation

Les lois et les règlements sur les régimes de retraite du Canada devraient être harmonisés.

Objectif de ce document

Au cours des dernières années, de nombreux représentants du gouvernement, des politiciens, des syndicats et des commentateurs ont exprimé leurs craintes que le Canada soit en pleine crise du revenu de retraite. La crise en question a trait à l'accessibilité réduite à des régimes de retraite en entreprise dans le secteur privé, ainsi qu'à la diminution du taux d'épargne personnel.

L'ACARR est d'avis que le terme « crise » n'est pas justifié, et que les Canadiens sont en général bien servis par le système de revenu de retraite à trois piliers qui se compose ainsi :

1. Premier pilier : des prestations financées par l'impôt pour les aînés qui englobent les prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG).
2. Deuxième pilier : le système de régimes de retraite généraux obligatoires du Canada qui englobe le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ).
3. Troisième pilier : les régimes d'employeur et l'épargne personnelle. Cela englobe les régimes de pension agréés (RPA) et divers autres instruments d'épargne-retraite à l'abri de l'impôt, collectifs et individuels.

Le système de revenu de retraite du Canada est évalué favorablement à l'échelle internationale. De nombreux Canadiens ont accès à un régime de retraite en entreprise qui, avec le RPC/RRQ, procure un revenu de remplacement adéquat à la retraite. Quant aux Canadiens sans régime de retraite en entreprise dont le revenu est moindre, ils touchent un revenu de retraite satisfaisant grâce aux piliers 1 et 2, c'est-à-dire aux prestations de la SV, au SRG et aux prestations du RPC/RRQ. Ceux dont le revenu est plus élevé et qui n'ont pas accès à un régime en entreprise semblent mettre suffisamment d'argent de côté. Toutefois, on s'entend pour dire que les Canadiens à revenu moyen qui travaillent dans le secteur privé et qui n'ont pas accès à un régime de retraite en entreprise n'épargnent pas suffisamment en vue de leur retraite¹.

L'ACARR considère que le système ne traverse pas une crise exigeant une intervention universelle majeure du gouvernement, et que les mesures de redressement ne doivent pas porter sur un seul pilier du système de retraite. Le système canadien actuel a été conçu pour partager la responsabilité d'assurer un revenu de retraite adéquat de façon équitable et équilibrée entre les partenaires sociaux², à savoir les gouvernements, les employeurs et les particuliers. Ce partage s'appuie sur les divers régimes qui composent le système.

L'amélioration des régimes de retraite généraux obligatoires du Canada est aux yeux de beaucoup la seule solution appropriée, notamment la bonification globale du RPC/RRQ et des structures complémentaires. Pour certains, il est nécessaire d'agir. En Ontario, le gouvernement a décidé d'aller de

¹ La baisse de l'accès dans le secteur privé a particulièrement touché les travailleurs à revenu moyen au Canada, ce qui a entraîné une diminution de leur ratio de remplacement du revenu de retraite prévu. [D'après une étude du C.D. Howe Institute, réalisée par Moore, Robson et Laurin (2010), 16 % des Canadiens qui prennent leur retraite aujourd'hui voient leur niveau de vie diminuer considérablement. Les chercheurs prévoient que cette proportion augmentera pour s'établir à 44 % au cours des prochaines décennies parmi ceux qui sont âgés aujourd'hui de 25 à 30 ans.] L'ACARR est d'avis que c'est ce groupe qui devrait recevoir l'attention dans toute discussion concernant la bonification des régimes de retraite généraux obligatoires.

² *Innover pour pérenniser le système de retraite*, comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, rapport D'Amours (le « rapport D'Amours »).

l'avant avec son propre régime afin de procurer un revenu de retraite supplémentaire, faute d'amélioration suffisante au RPC/RRQ. Nous avons examiné les diverses propositions et pris en considération la question des modifications du RPC/RRQ et les meilleures modifications à apporter au système dans son ensemble.

Les modifications que nous proposons constituent une amélioration appropriée selon nous. L'amélioration doit mettre le doigt sur le problème et apporter une solution ciblée et abordable à tous les Canadiens. Elle doit être efficace sur le plan de la mise en œuvre et des résultats. De par sa nature, une amélioration appropriée sera un compromis. Nous nous sommes efforcés de prendre en considération les points de vue des divers intervenants dans le débat sur la préparation à la retraite et d'axer notre réflexion sur une solution uniforme et obligatoire pouvant s'appliquer à l'ensemble des provinces et territoires du Canada pour recommander une solution. Pour l'ACARR, l'uniformité est un élément indispensable de toute réforme du système de retraite canadien.

I. Sommaire des changements recommandés au système de retraite canadien

Comme cela est mentionné plus haut, le système de retraite canadien répartit la responsabilité et le risque liés à la constitution d'un fonds de revenu de retraite adéquat entre le gouvernement, les employeurs et les particuliers au moyen des piliers 1, 2 et 3. La diversité des régimes contribue à une meilleure répartition du risque. Par conséquent, nous sommes d'avis que toute amélioration proposée du système visant à régler le problème d'épargne-retraite insuffisante des travailleurs à revenu moyen devrait maintenir cet équilibre et cette diversité.

À la lumière de ces principes et objectifs, l'ACARR recommande deux modifications au système de retraite canadien :

1. Améliorations du RPC/RRQ pour les travailleurs dont le revenu se situe entre 50 % et 100 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), assorties de la possibilité, pour les employeurs, d'offrir un régime de retraite comparable en entreprise en remplacement des améliorations;
2. Instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs dont le revenu se situe entre le MGAP et 150 % du MGAP.

1. Amélioration du RPC/RRQ

Il faut commencer par apporter une amélioration au RPC/RRQ. Nous recommandons la même prestation cible (15 % de remplacement du revenu) et le même niveau de cotisation (taux global estimatif de 3,8 % des revenus couverts) que le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO)³. Toutefois, nous recommandons de porter le seuil des gains minimal applicable au RPC/RRQ et au RRPO à 50 % du MGAP (27 450 \$ en 2016) au lieu de 3 500 \$ actuellement. Ainsi, selon le MGAP de 2016, les cotisations au RPC/RRQ bonifié seraient prélevées sur des revenus compris entre 27 450 \$ et 54 900 \$, ce qui laisserait plus d'argent dans les poches des travailleurs à faible revenu qui ne seront pas touchés par la modification. Nous recommandons aussi la mise en œuvre d'un système pour exclure les employeurs du RPC/RRQ bonifié s'ils offrent déjà un régime de retraite comparable. Il sera important de s'assurer que le système de non-participation ou d'exemption est simple et efficace, ce qui peut être

³ Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO)

garanti le plus facilement par le système actuel de déclaration du facteur d'équivalence inscrit sur le feuillet T4.

Avantages de la hausse du seuil des gains minimal

Un seuil des gains plus élevé que le seuil actuel du RPC/RRQ et du RRPO présente les avantages suivants : i) il cible mieux les travailleurs à revenu moyen et ii) il atténue les effets négatifs du seuil de récupération fiscale du Supplément du revenu garanti (SRG) sur la prestation du RPC/RRQ bonifié. Ce dernier avantage est particulièrement important parce qu'une solution comprenant un revenu imposable plus élevé à la retraite doit tenir compte du fait que pour certains Canadiens, des cotisations supérieures (au RPC/RRQ ou au RRPO) pendant leur vie active n'apporteront aucune amélioration de leur revenu de retraite ou très peu.

Les prestations du RPC/RRQ bonifié devraient-elles être imposables?

Le régime fiscal fédéral actuel repose sur le principe de base que toutes les sources de revenu des contribuables canadiens doivent être imposées et que les frais raisonnables engagés pour réaliser un revenu doivent être déduits du revenu. Nous nous sommes penchés sur l'imposition des cotisations supplémentaires proposées au RPC/RRQ et du revenu bonifié à la suite de modifications apportées au RPC/RRQ pour tenter de : i) régler le problème de la récupération fiscale du SRG décrit ci-dessus et ii) déterminer la hausse requise de la cotisation pour obtenir une rente indexée brute de 15 % après une carrière entière (p. ex., un taux de cotisation non imposable de 1 à 1,25 % suffirait comparativement à un taux imposable de 1,9 % à la fois pour l'employé et l'employeur). Les avantages de cotisations supplémentaires non déductibles du revenu imposable au RPC/RRQ et les prestations subséquentes sont appréciables, car cette méthode supprimerait le problème de la récupération fiscale du SRG et exigerait un taux de cotisation et un niveau des prestations inférieurs. Nous comprenons que la non-imposition de ce type d'amélioration du RPC/RRQ s'écarterait passablement de l'approche d'imposition actuelle du gouvernement fédéral, quoique cette mesure ait déjà été adoptée pour le CELI. Cela dit, notre proposition d'amélioration du RPC/RRQ tient pour acquis que le régime d'imposition actuel reste en vigueur.

2. Instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs dont le revenu se situe entre le MGAP et 150 % du MGAP.

Le deuxième changement que nous recommandons consiste à obliger tous les employeurs à offrir un régime de retraite comparable en entreprise aux employés dont le revenu se situe entre 100 % et 150 % du MGAP (actuellement entre 54 900 \$ et 82 250 \$)⁴. Pour un régime à prestations déterminées (PD) comparable, nous recommandons un taux d'accumulation des prestations de retraite annuel de 0,3 à 0,5 %, mais pour cette « fourchette »⁵ étroite de revenus.

Pour les régimes à cotisations déterminées (CD), nous recommandons un taux de cotisation entre 6 % et 9 % de la fourchette de revenus. Par exemple, selon le MGAP de 2016, la cotisation maximale de l'employeur et de l'employé à un volet CD s'élèverait à 1 647 \$ à un taux de 6 % ou à 2 470 \$ à un taux de 9 %. Un régime d'employeur qui couvrirait tous les revenus serait considéré comme un régime

⁴ Dans le cas des travailleurs canadiens sans employeur pour fournir un régime obligatoire, nous recommandons des cotisations obligatoires à l'un des instruments d'épargne-retraite offerts aux travailleurs autonomes en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada).

⁵ La « fourchette » de revenus recommandée se situe entre 100 % et 150 % du MGAP.

comparable avec des cotisations totales de l'employé et de l'employeur de seulement 2 % à 3 %, étant donné que les revenus couverts représenteraient au moins trois fois la « fourchette » étroite ciblée par les nouvelles règles.

Le fait de limiter les cotisations à cette fourchette de revenus présente les avantages suivants : i) on cible en particulier les travailleurs à revenu moyen qui ne participent pas actuellement à un régime en entreprise; ii) la mesure n'a aucune incidence sur les travailleurs à faible revenu; et iii) elle est moins coûteuse pour les employeurs et les employés que le RRPO, car elle n'exige pas de cotisations pour tous les revenus supérieurs à 3 500 \$.

Promotion de l'équité et de la diversité du système de retraite canadien

En plus de cibler les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite en entreprise, la mise en œuvre obligatoire d'un régime en entreprise fait la promotion de l'équité et de la diversité actuelle du système de retraite en continuant de partager la responsabilité de s'assurer que les travailleurs à revenu moyen économisent suffisamment en vue de la retraite (pilier 3 – employeurs et particuliers). En revanche, si la seule modification apportée au système est la bonification du RPC/RRQ pour les travailleurs gagnant jusqu'à 150 % du MGAP, le régime général supporterait une trop grande part de responsabilité et de risque, ce qui entraînerait un déséquilibre. Il y a des risques à mettre « tous ses œufs dans le même panier ». Notre proposition garantit que le secteur privé continue de jouer un rôle important pour corriger le problème touchant les travailleurs à revenu moyen, en exigeant un régime de retraite d'employeur pour une fourchette étroite de revenus supérieurs au MGAP.

Procédure simple de vérification de régime comparable

Nous préconisons la mise en œuvre d'un système simple pour vérifier facilement un régime en entreprise ou un autre régime comparable. Nous recommandons que tous les employeurs dotés d'un régime de retraite soient exemptés, que leur régime comporte une période d'attente avant d'y participer ou qu'il soit facultatif. L'essentiel est que l'employeur offre un régime de retraite comparable à tous ses employés.

Autres mesures pour améliorer le pilier 3 – Régimes de retraite en entreprise

En plus des mesures décrites précédemment, nous continuons de recommander que les aspects suivants, tout aussi importants et susceptibles de toucher des millions de Canadiens, soient examinés à leur tour pour consolider davantage le pilier 3 du système de retraite canadien :

- amélioration et élargissement du rôle des régimes à prestations déterminées;
- amélioration du rôle des régimes CD.

L'ACARR croit que les régimes PD du secteur privé sont un élément essentiel d'un système de revenu de retraite solide et nous avons expliqué les modifications nécessaires des règles de capitalisation du déficit de solvabilité dans notre publication de mai 2014 intitulée *Capitalisation des régimes PD : la viabilité exige un nouveau modèle*.

Pour les employeurs qui veulent constituer un régime de retraite, mais qui s'inquiètent des risques liés aux régimes PD, les régimes à prestations cibles peuvent être une solution de rechange aux options actuelles, c'est-à-dire les régimes CD ou les REER collectifs. Même si la possibilité de réduction des

prestations soulève la controverse, les régimes à prestations cibles se comparent aux régimes PD sur le plan de la longévité et du regroupement des actifs, mais ils offrent une plus grande certitude des prestations que les régimes CD. L'ACARR a préparé un modèle pour structurer ces régimes – *Rapport sur les régimes à prestations cibles* (mars 2012) et *Rapport complémentaire de l'ACARR sur les régimes à prestations cibles* (septembre 2014).

Les régimes CD jouent également un rôle important dans le système de retraite du Canada. Les employeurs ont continué d'offrir des régimes CD et d'en créer de nouveaux, mais la nouvelle a été éclipsée par la perception d'une réglementation excessive et la nécessité d'une structure réglementaire moderne. Les changements réglementaires pouvant faciliter l'adoption de ces options CD prometteuses pour plus de régimes sont :

- l'inscription automatique des employés actuels assortie d'une option de non-participation;
- l'indexation automatique assortie d'une option de non-participation – publication de l'ACARR, *Des régimes à cotisations déterminées efficaces* (mai 2008);
- l'amélioration des régimes CD en incluant des options de prestations variables et des mécanismes d'exonération axés sur le décaissement des actifs.

II. Contexte : synthèse du « problème » de la retraite

Le système de retraite du Canada a récemment fait l'objet de nombreuses études spécialisées et a été au cœur de plusieurs débats politiques. Pour la première fois depuis de nombreuses années, la préparation à la retraite des Canadiens, et plus particulièrement, la participation à un régime de retraite et le caractère suffisant des prestations figuraient parmi les questions les plus importantes soulevées pendant les élections fédérales de 2015.

Tous les grands partis politiques semblaient d'accord sur le fait que les Canadiens n'épargnent pas suffisamment en vue de leur retraite. Au Parti conservateur, on encourageait le secteur privé à créer des instruments d'épargne, comme les régimes de pension agréés collectifs (RPAC), pour contrer cette réalité. Puis, en réponse aux invitations à examiner si le problème pouvait être réglé au moyen du RPC, le gouvernement canadien a publié un document de consultation sur des cotisations déterminées supplémentaires volontaires à ce régime.

Les néo-démocrates et les libéraux ont promis d'examiner des moyens d'augmenter les prestations du RPC afin de combler l'insuffisance de l'épargne-retraite. Les libéraux, vainqueurs aux élections, se sont engagés à rencontrer les provinces pour étudier comment s'attaquer au manque de préparation à la retraite des Canadiens et, surtout, comment il serait possible d'élargir le RPC. Fait à souligner, le Canada a maintenant un ministre des Finances qui possède une vaste expertise dans les domaines des pensions et des politiques en matière de retraite.

Les politiciens, les acteurs de ce secteur d'activité et de nombreux Canadiens reconnaissent que c'est maintenant le bon moment de s'assurer que notre système de retraite répond à nos besoins actuels et futurs. Toutefois, la nature et l'ampleur du « problème » de la préparation à la retraite des Canadiens font débat entre les commentateurs. Deux principaux points de vue ressortent de l'examen des commentaires des experts sur cette question.

Selon le premier, il s'agit d'un problème ciblé. Cette opinion est étayée par les résultats d'une étude réalisée en 2014 par la firme d'experts-conseils, McKinsey & Company, sur ce sujet. À l'aide de l'indice de préparation à la retraite qu'elle a créé, la firme a établi que 83 % des Canadiens sont sur la bonne voie⁶. L'indice de préparation à la retraite de McKinsey s'appuie sur le ratio des fonds disponibles pour la consommation avant et après la retraite. Les calculs de McKinsey s'écartent du principe habituel voulant que les retraités aient besoin de 70 % du revenu qu'ils avaient avant la retraite puisque certaines des dépenses engagées pendant la vie professionnelle cessent à la retraite, comme les versements hypothécaires, les frais liés aux activités professionnelles et l'épargne-retraite.

L'étude de McKinsey a révélé que la plupart des ménages ayant un faible revenu sont préparés pour la retraite, 93 % étant sur la bonne voie, en raison des programmes gouvernementaux, comme la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément du revenu garanti (SRG) et le Régime de pensions du Canada (RPC) ou le Régime de rentes du Québec (RRQ). Autre conclusion de l'étude, 84 % des ménages à revenu moyen ou élevé qui participent à un régime de retraite en entreprise sont aussi en bonne voie d'atteindre leur objectif d'épargne pour la retraite, tandis que ceux qui n'en ont pas sont moins bien préparés (63 %). Les résultats de McKinsey montrent en effet que les Canadiens qui ne seront pas préparés à la retraite (vraisemblablement 17 % des ménages canadiens) ne participent pas à un régime de retraite en entreprise, ou n'y cotisent pas suffisamment, ou ne mettent pas assez d'argent dans leur épargne personnelle.

Selon les résultats de l'étude de McKinsey et d'autres études⁷ ayant porté sur la question, de nombreux spécialistes avancent que c'est un groupe ciblé de Canadiens qui ne sera pas prêt pour la retraite et que, de ce fait, ce problème appelle une solution ciblée et non une solution générale, comme le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) que cette province est à mettre sur pied. Ils soutiennent qu'une solution générale à un problème ciblé créerait une inefficience économique. Forcer les Canadiens qui épargnent suffisamment en vue de la retraite à économiser davantage en cotisant au RRPO ou au RPC n'est pas une mesure efficace. Une solution générale peut aussi avoir des retombées négatives sur l'économie canadienne. Par exemple, l'augmentation de l'épargne obligatoire au moyen d'un instrument comme le RRPO se traduit par une réduction des dépenses des ménages⁸, ce qui se répercute sur le PIB.

Par contre, d'autres experts, dont Michael Wolfson, auteur de l'article intitulé *What, Me Worry?: Income Risks for Retiring Canadians*, estiment que le problème en est un d'ordre général. Dans son article, M. Wolfson réfute les conclusions de l'étude de McKinsey et affirme plutôt qu'une importante proportion de Canadiens à revenu moyen seront en mauvaise posture à la retraite. Les travaux de ce

⁶ L'indice de préparation à la retraite de McKinsey indique aussi que si un faible pourcentage (30 %) de la valeur des actifs immobiliers était inclus dans le calcul, le pourcentage de Canadiens qui sont sur la bonne voie dans leur préparation passerait de 83 à 87 %. Fait intéressant, les résultats de McKinsey ne concordaient pas avec les perceptions des répondants au sondage quant à leur préparation à la retraite, 60 % de ceux-ci ayant répondu que ne pas épargner suffisamment pour la retraite était leur plus grande crainte financière.

⁷ Se reporter à Ian Lee, « Pensions Conference 2015: No Savings Crisis, No Pensions Crisis » et à Bob Baldwin, « The Politics of Pensions: What lies ahead for Canada's Public Pension System? », deux documents préparés pour la 3^e conférence annuelle sur les pensions organisée par Lancaster House en décembre 2015; Malcolm Hamilton, « Do Canadians Save Too Little? », commentaire n° 428 de l'Institut C.D. Howe, juin 2015 (en ligne).

⁸ Sur une période de 20 ans, dans le cas de l'instauration du RRPO en Ontario. Des économistes, tel l'ex-gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, ont fait remarquer qu'à long terme, le revenu de retraite plus élevé aurait des répercussions positives sur l'économie.

chercheur reposent sur les données du modèle LifePaths de Statistique Canada et laissent croire que 50 % des Canadiens à revenu moyen subiront une baisse notable de leur niveau de vie à la retraite. Par baisse notable, il entend une réduction de 25 % ou plus du revenu net à l'âge de 70 ans par rapport au revenu net avant la retraite. Par conséquent, les experts comme M. Wolfson soutiennent qu'une solution générale s'impose, plus précisément, un élargissement de l'intervention du gouvernement par une bonification du RPC. Le gouvernement ontarien a choisi une telle approche dans la conception du RRPO⁹.

Les opinions divergentes des experts quant à la préparation à la retraite des Canadiens montrent bien qu'il existe de nombreuses façons de l'évaluer et qu'il est donc inévitable que les postulats utilisés dans les calculs ne soient pas toujours les mêmes et varient, comme l'âge de la retraite, le poids du logement et les dettes au moment de la retraite. Toutefois, l'ACARR est d'accord avec l'idée que le « problème » de la préparation à la retraite au Canada est un problème ciblé qui appelle une solution ciblée en mesure de reconnaître et de satisfaire les besoins du groupe ciblé des travailleurs n'épargnant pas assez – soit, ceux à revenu moyen qui ne participent pas à un régime de retraite en entreprise et qui n'épargnent pas assez pour s'assurer un revenu satisfaisant à la retraite.

Une autre stratégie, au lieu de chercher une solution ciblée, serait simplement « de ne rien faire », c'est-à-dire ne rien changer au système de revenu de retraite actuel. Ce « statu quo » s'appuierait sur l'éventail d'options d'épargne volontaire déjà offertes pour régler le problème de la préparation à la retraite. Nombreux sont ceux qui font valoir que les Canadiens s'adapteront pour répondre à leurs besoins lorsqu'ils seront à la retraite en recourant aux options qui existent présentement et qu'ils devront probablement travailler plus longtemps. Toutefois, le système de revenu de retraite, y compris ces options volontaires, n'a pas corrigé notablement le problème de préparation à la retraite auquel se heurtent les Canadiens et auquel ils continueront de se buter si aucun changement n'est apporté.

Pour établir les changements que nous recommandons au système de revenu de retraite du Canada, l'ACARR a examiné deux propositions différentes pour bonifier le RPC/RRQ comme le préconisent certains intervenants, soit une proposition de protection obligatoire par des RPAC inspirée librement de ce qui a été mis en place au Québec, mais sur une base entièrement obligatoire, et une proposition de « passerelle au RPC » s'attaquant au risque de longévité comme le mentionne le rapport D'Amours. Nous décrivons dans les pages qui suivent les résultats de notre examen de ces propositions, notamment leurs avantages en ce qui a trait au problème ciblé que nous avons dégagé, ainsi que leurs inconvénients.

Pour l'évaluation des deux propositions de modification du RPC, nous avons préparé un ensemble de caractéristiques communes nous permettant de comparer des « pommes avec des pommes » et de déterminer leur capacité à cibler le problème de préparation à la retraite. Ces caractéristiques sont

⁹ Le RRPO est un nouveau régime de retraite créé pour les travailleurs de cette province. Il procurera une protection en matière de pensions aux travailleurs de l'Ontario qui ne participent pas à un régime de retraite en entreprise comparable, leur assurant un revenu supplémentaire à la retraite. La province estime qu'environ 3,5 millions de travailleurs y participeront. Le RRPO ressemble au Régime de pensions du Canada, mais il s'agit d'un régime d'épargne-retraite enregistré en conformité à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada). Les cotisations des employés, retenues à la source, correspondront à 1,9 % des revenus jusqu'à concurrence de 90 000 \$ et seront égalées par leur employeur. À la retraite, la prestation variera en fonction du nombre d'années de cotisation au régime et du revenu gagné. Le gouvernement de l'Ontario a créé le RRPO afin d'assurer environ 15 % du revenu avant la retraite jusqu'à concurrence d'un montant maximal.

décrites à l'annexe A. Dans le document intitulé *Principes de l'ACARR en matière de régimes de retraite publics obligatoires* publié en 2014, nous avançons dix principes à utiliser comme cadre de travail pour analyser les propositions comportant l'élargissement des régimes de retraite généraux obligatoires au Canada. Nous avons également tenu compte de ces dix principes, présentés à l'annexe B, dans notre évaluation des propositions. Enfin, l'ACARR a formulé la solution qu'elle recommande en retenant les éléments les plus avantageux et en tentant d'atténuer ceux comportant des inconvénients.

III. Propositions de solutions ciblées examinées par l'ACARR

Comme nous le mentionnions précédemment, pour élaborer la solution qu'elle recommande, l'ACARR a d'abord examiné deux propositions différentes visant à bonifier le RPC/RRQ, comme le préconisent certains intervenants (propositions n° 1 et n° 2), de même qu'une proposition portant sur des instruments d'épargne-retraite obligatoire en entreprise (proposition n° 3) et une proposition de passerelle au RPC qui aiderait à prendre en compte le risque de longévité exposé dans le rapport D'Amours (proposition n° 4). Nous décrivons ici les résultats de notre examen, notamment les avantages et les inconvénients de ces propositions en ce qui a trait au problème ciblé de la préparation à la retraite défini précédemment.

Proposition n° 1 : Amélioration ciblée du RPC/RRQ

Principe de base

Bonifier le RPC/RRQ en s'appuyant sur la structure du RRPO et en ciblant les travailleurs à revenu moyen.

Aperçu des grandes caractéristiques

La bonification du RPC/RRQ comporte des caractéristiques semblables à celles du RRPO, notamment :

- la même hauteur de cotisation que celle prévue au RRPO (3,8 % du salaire de base);
- la même rente indexée et ciblée de 15 % des revenus après une carrière entière;
- une date d'accumulation qui correspond à la date de mise à exécution de la bonification de manière à éviter le transfert intergénérationnel du passif;
- le versement des prestations de retraite à partir de 65 ans et la possibilité de prendre sa retraite dès 60 ans ou à 70 ans seulement, ainsi qu'un rajustement actuariel;
- une prestation de survivant de 60 % après la retraite;
- une option de non-participation en présence d'un régime de retraite comparable en entreprise, mais selon un seuil inférieur à 8 % pour les régimes CD (de l'ordre de 5 %). Il sera important de s'assurer que le mécanisme de non-participation ou d'exemption est simple et efficace, ce qui peut être garanti le plus facilement par le système actuel de déclaration du facteur d'équivalence inscrit sur le feuillet T4.

Pour que cette bonification du RPC/RRQ soit une solution ciblée, certains éléments diffèrent du RRPO. Le seuil minimal de revenu passerait de 3 500 \$ à 50 % du MGAP, tandis que le maximum de revenu serait plafonné à 150 % du MGAP. En outre, pour donner aux employeurs et à l'économie le temps de s'adapter, la mise en place serait reportée au 1^{er} janvier 2020. Certaines personnes seraient toujours

soumises à la récupération fiscale du SRG à la retraite (en raison du seuil de 50 % du MGAP). Pour atténuer ce problème, les cotisations des travailleurs à faible revenu seraient déposées dans un instrument semblable au compte d'épargne libre d'impôt (CELI).

Selon ce que nous savons, des règles claires devront être définies quant à la façon de rajuster les cotisations et les prestations. Plus précisément, l'indexation ne serait pas garantie. Le transfert du risque d'une génération à l'autre doit être géré au moyen de déclencheurs conduisant à un changement dans les prestations ou les cotisations. Les cotisations pourraient être variables pour contrer ce risque. En raison de cette variabilité des cotisations, il y aurait donc lieu de séparer la comptabilité du RPC de base et du RPC bonifié. Il serait important de bien faire savoir que les prestations, y compris l'indexation et les cotisations, seraient corrigées en fonction du niveau de capitalisation.

On limitera le coût du régime bonifié en utilisant l'infrastructure du RPC/RRQ pour la perception des cotisations, le calcul des prestations et l'investissement des actifs (l'Office d'investissement du RPC est indépendant et doté d'une solide structure de gouvernance).

Avantages de la proposition de bonification ciblée du RPC/RRQ

La bonification proposée du RPC/RRQ offre de nombreux avantages. Étant donné qu'elle s'inspire du RRPO, l'Ontario pourrait l'accepter. Les frais de mise en œuvre sont limités, tout comme les frais d'administration permanents, en raison de l'utilisation de l'infrastructure existante du RPC/RRQ. La bonification de la rente est modeste, car le travailleur moyen et son employeur cotiseraient environ 1 100 \$ (cotisation totale de l'employé et de l'employeur). Enfin, elle répond aux inquiétudes des intervenants quant aux capacités des employés de transformer le capital accumulé en un revenu viager après la retraite. Cette solution cible en outre les travailleurs à revenu moyen puisque seuls les gains se situant entre 50 % et 150 % du MGAP sont couverts. Cela réduit donc considérablement le problème de récupération du SRG. Cet avantage est particulièrement important parce qu'une solution comprenant un revenu imposable plus élevé à la retraite doit tenir compte du fait que pour certains Canadiens, des cotisations supérieures (au RPC/RRQ ou au RRPO) pendant leur vie active n'apporteront aucune amélioration de leur revenu de retraite ou très peu¹⁰.

Les prestations du RPC/RRQ bonifié devraient-elles être imposables?

¹⁰ Les règles actuelles du SRG précisent que si le retraité touche des revenus autres que la prestation de la Sécurité de la vieillesse et un revenu d'emploi maximal de 3 500 \$, le SRG est alors réduit (récupération fiscale) de 50 % de cet autre revenu (y compris les prestations du RPC/RRQ, les prestations de retraite, les retraits des REER ou des FERR, sauf les retraits des CELI). Cette récupération fiscale dissuade fortement les travailleurs à faible revenu d'épargner en vue de la retraite pour pouvoir toucher un revenu de retraite supplémentaire (autre que les fonds d'un CELI). Elle touche aussi les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite d'employeur intéressant, sans conjoint avec un revenu plus élevé et sans épargne dans un REER ou un FERR. Par exemple, un retraité qui reçoit la prestation maximale du RPC/RRQ (ayant gagné au moins le MGAP pendant sa carrière) aurait également droit à un SRG minime s'il ne touche aucun autre revenu que les prestations de la SV et du RPC/RRQ. Cet autre revenu est déjà imposable aux taux marginaux habituels qui dépendent du revenu total, lequel peut être nul ou presque nul pour les travailleurs à faible revenu, mais pas pour les travailleurs à revenu moyen pour lesquels la réduction combinée peut atteindre plus de 50 %. Par conséquent, nous recommandons fortement que les modifications au RPC/RRQ et, par la même occasion, à tous les régimes de retraite d'employeur tiennent compte des conséquences sur le SRG, si leur objectif est d'améliorer et non d'empirer la situation des travailleurs à faible revenu.

Le régime fiscal fédéral actuel repose sur le principe de base que toutes les sources de revenu des contribuables canadiens doivent être imposées et que les frais raisonnables engagés pour réaliser un revenu doivent être déduits du revenu. Nous nous sommes penchés sur l'imposition des cotisations supplémentaires proposées au RPC/RRQ et du revenu bonifié à la suite de modifications apportées au RPC/RRQ pour tenter de : i) régler le problème de la récupération fiscale du SRG décrit plus haut et ii) déterminer la hausse requise de la cotisation pour obtenir une rente indexée brute de 15 % après une carrière entière (p. ex., un taux de cotisation non imposable de 1 à 1,25 % suffirait comparativement à un taux imposable de 1,9 % à la fois pour l'employé et l'employeur). Les avantages de cotisations supplémentaires non imposables au RPC/RRQ et les prestations subséquentes sont appréciables, car cette méthode supprimerait le problème de la récupération fiscale du SRG et demanderait un taux de cotisation et un niveau des prestations inférieurs. Nous comprenons que la non-imposition de ce type d'amélioration du RPC/RRQ s'écarterait passablement de l'approche d'imposition actuelle du gouvernement fédéral. Cela dit, notre proposition d'amélioration du RPC/RRQ tient pour acquis que le régime d'imposition actuel reste en vigueur.

Inconvénients de la proposition de bonification ciblée du RPC/RRQ

La proposition n° 1 comporte des inconvénients. Il se peut que des travailleurs ayant un revenu relativement faible (revenu d'environ 40 000 \$) demeurent soumis à la récupération du SRG. Pour ces travailleurs, il serait préférable de cotiser à un instrument semblable à un CELI. La prestation bonifiée du RPC/RRQ recèle aussi le potentiel de réduire l'épargne privée et d'augmenter les actifs détenus dans un même instrument de placement. En conséquence, elle ne reflète pas l'équité et la diversité actuelles du système de revenu de retraite du Canada. La bonification proposée se traduirait par un régime général (et gouvernemental) assumant une plus grande part de responsabilité et du risque correspondant quant à l'épargne-retraite et à la préparation à la retraite des Canadiens. Enfin, la souplesse financière des contribuables s'en trouve réduite en raison de l'obligation de cotiser davantage au régime général bonifié.

Proposition n° 2 : Participation volontaire à un programme supplémentaire à cotisations déterminées du RPC/RRQ

Principe de base

Demander aux employeurs d'inscrire automatiquement leurs employés à un nouveau programme à cotisations déterminées qui s'ajouterait au RPC/RRQ; les employés pourraient toutefois, chaque année, choisir de ne pas y participer¹¹.

Aperçu des grandes caractéristiques

Le programme supplémentaire à cotisations déterminées constituerait un régime obligatoire pour les employeurs qui n'offrent pas de régime comparable¹²; un processus annuel permettrait aux employés de choisir de ne pas y participer en remplissant un formulaire prescrit (sans toutefois autoriser le remboursement des cotisations). L'accumulation des prestations reposerait sur des cotisations déterminées. Tout comme pour le RPC/RRQ bonifié, le taux de cotisation serait 3,8 % du salaire de base (1,9 % pour l'employé et 1,9 % pour l'employeur). Les cotisations s'établiraient selon une fourchette

¹¹ Cette option découle d'une proposition du gouvernement canadien antérieure aux élections fédérales de 2015.

¹² Se reporter aux caractéristiques communes présentées à l'annexe A.

ciblée de revenus se situant entre 50 % et 150 % du MGAP. Elles seraient non imposables. Les employeurs feraient rapport des cotisations de l'employé et de l'employeur au moyen du feuillet T4 de manière que le traitement fiscal soit le même que celui des cotisations à un régime d'épargne-retraite enregistré à cotisations déterminées (contrairement à des cotisations supplémentaires au RPC). Pour que le programme soit simple à administrer, aucune autre variation du taux de cotisation ne serait autorisée. Il pourrait cependant être avantageux de permettre à l'employé de verser des cotisations plus élevées s'il le souhaite.

Le programme supplémentaire à cotisations déterminées prévoit l'immobilisation des cotisations de l'employé et de l'employeur. Il est reconnu que l'immobilisation des fonds peut causer des problèmes administratifs, par exemple, en cas de demandes de retrait anticipé en raison de difficultés financières, et pourrait constituer un important motif de non-participation.

À la retraite, une rente viagère serait ajoutée aux prestations du RPC (en fonction d'une prestation cible) ou des options de décaissement des actifs seraient possibles selon les règles variables prévues aux normes de prestation de pension fédérales (en appliquant le taux de retrait minimal permettant une indexation).

Avantages de la proposition de programme supplémentaire à cotisations déterminées du RPC/RRQ

Tout comme la proposition n° 1, la proposition n° 2 cible un groupe des travailleurs à revenu moyen vulnérable en couvrant les revenus entre 50 % et 150 % du MGAP. L'option de décaissement par défaut est une rente viagère supplémentaire payée en fonction d'une prestation de base cible. Si elle ne convient pas au retraité, il doit choisir l'option des prestations variables avant de commencer à recevoir des prestations du RPC/RRQ. Il s'agit là d'options de décaissement efficaces et efficientes offrant plus de souplesse que la bonification du RPC/RRQ de la proposition n° 1.

Il serait assez simple pour les employeurs d'adapter leur système de paie pour la perception des cotisations, quoique le choix annuel donné à l'employé d'annuler sa participation représente une tâche additionnelle. De plus, la structure administrative du RPC/RRQ est déjà en place. Ce programme comporterait cependant l'ajout d'un certain nombre de responsabilités :

- mettre à jour le solde des CD et le rendement net acquis fourni par l'Office d'investissement du RPC (ou la Caisse de dépôt et placement du Québec);
- si l'employé choisit l'option des prestations variables, établir et mettre à jour un mécanisme pour déduire du compte à cotisations déterminées les retraits faits durant l'année;
- à la retraite de l'employé, offrir une option de rente du RPC et peut-être annuellement par la suite;
- ajouter le solde du compte à cotisations déterminées en tant qu'avantage imposable à la prestation de décès versée par le RPC/RRQ à la suite du décès du participant.

Compte tenu des règles accordant une exemption si un régime comparable est déjà offert, cette proposition intègre donc les régimes d'épargne-retraite en entreprise comparables à la solution. Cela aiderait à maintenir la diversité et l'équité actuelles du système. Autre avantage, les cotisations minimales seraient immobilisées afin d'assurer un revenu de retraite.

Inconvénients de la proposition de programme supplémentaire à cotisations déterminées du RPC/RRQ

Cette proposition impliquerait une administration supplémentaire par l'employeur qui n'offrirait pas avant de régime d'épargne-retraite (en plus du choix annuel donné à l'employé de ne pas y participer). Les prestations subséquentes à la retraite sont incertaines (le propre de tous les régimes à cotisations déterminées), mais les cotisants recevraient une rente viagère supplémentaire selon un revenu de base cible à compter de leur retraite ou pendant celle-ci. Les coûts de cette option sont imprécis. Enfin, bien qu'il s'agisse d'une solution ciblée à l'épargne par les travailleurs à revenu moyen, le caractère non obligatoire du programme supplémentaire, les employés ayant le choix de ne pas y participer, est susceptible d'en compromettre l'efficacité.

Proposition n° 3 : Un instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise

Principe de base

Demander aux employeurs d'offrir à leurs employés un instrument d'épargne-retraite obligatoire prévoyant des cotisations minimales pour une fourchette étroite de revenus.

Aperçu des grandes caractéristiques

Un instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise obligerait tous les employeurs à offrir un régime de retraite comparable aux employés dont le revenu se situe entre 50 % et 150 % du MGAP (actuellement entre 27 450 \$ et 82 350 \$)¹³. Pour un régime PD comparable, nous recommandons un taux d'accumulation des prestations de retraite annuel de 0,3 à 0,5 %, mais pour une « fourchette » de revenus restreinte¹⁴.

Pour les régimes CD, nous recommandons un taux de cotisation représentant de 6 à 9 % de la fourchette de revenus. Par exemple, selon le MGAP de 2016, la cotisation maximale de l'employeur et de l'employé à un volet CD s'élèverait à 3 294 \$ à un taux de 6 % ou à 4 941 \$ à un taux de 9 %. Un régime d'employeur qui couvrirait tous les revenus serait considéré comme un régime comparable avec des cotisations totales de l'employé et de l'employeur de seulement 4 à 6 %, étant donné que les revenus couverts représenteraient au moins 1,5 fois la « fourchette » restreinte ciblée par les nouvelles règles.

Avantages de la proposition d'un instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise

Cet instrument obligatoire ne viserait qu'une fraction de travailleurs, car il exclut tous ceux dont le salaire est inférieur à la fourchette de revenus ciblée ou qui participent à un régime comparable. Le fait de limiter les cotisations à cette fourchette de revenus restreinte présente les avantages suivants : i) on cible en particulier les travailleurs à revenu moyen qui ne participent pas actuellement à un régime en entreprise; ii) la mesure n'a aucune incidence sur les travailleurs à faible revenu; et iii) elle est moins coûteuse pour les employeurs et les employés, car elle n'exige pas de cotisations pour tous les revenus supérieurs à 3 500 \$.

¹³ Dans le cas des travailleurs canadiens sans employeur, pour fournir un régime obligatoire, nous recommandons des cotisations obligatoires à l'un des instruments d'épargne-retraite offerts aux travailleurs autonomes en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada).

¹⁴ En 2016, la fourchette varierait de 27 450 \$ à 83 250 \$.

Tout en ciblant les travailleurs à revenu moyen qui n'ont pas de régime de retraite en entreprise, la mise en place de cet instrument obligatoire en milieu de travail favorise l'équité et la diversité actuelles du système de revenu de retraite canadien en accroissant le rôle des régimes d'épargne-retraite en entreprise pour ceux sans régime comparable. Cette proposition prévoit un important rôle du secteur privé pour corriger le problème touchant certains travailleurs à revenu moyen. Les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite comparable auront un régime de retraite d'employeur pour une fourchette restreinte de revenus.

Il faudrait prévoir un système simple pour vérifier facilement un régime en entreprise ou un autre régime comparable. Tous les employeurs dotés d'un régime de retraite devraient être exemptés, à condition que les montants de prestations ou de cotisations minimaux exigés soient dépassés, que leur régime comporte une période d'attente avant d'y participer ou qu'il soit facultatif. L'essentiel est que l'employeur offre un régime de retraite comparable à tous ses employés.

Inconvénients de la proposition d'un instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise

L'obligation pour tous les employeurs de se doter d'un régime d'épargne-retraite serait probablement coûteuse et constituerait un fardeau administratif pour les employeurs qui n'en offrent pas déjà. Il est aussi possible que les employés paient des frais de placement et d'administration plus élevés pour la participation forcée à un instrument d'épargne obligatoire qu'ils ne le feraient si la proposition n° 1 était retenue.

Proposition n° 4 : Passerelle au RPC/RRQ

Outre les propositions présentées précédemment, par souci d'exhaustivité, nous avons étudié une démarche notablement différente, soit une passerelle au RPC/RRQ visant à contrer le risque de longévité comme le mentionne le rapport D'Amours.

Principe de base

Créer un programme général axé sur des prestations à court terme afin d'aider les travailleurs à maximiser les prestations que leur assure actuellement le RPC/RRQ.

Aperçu des grandes caractéristiques

Selon cette démarche, les cotisations seraient accumulées dans un compte à cotisations déterminées immobilisé. Les actifs de ce compte seraient placés par l'Office d'investissement du RPC (ou la Caisse de dépôt selon le cas), avec les actifs courants jusqu'à la retraite, profitant du même taux de rendement que le fonds. À la retraite, ce compte servirait à verser des prestations temporaires (d'où le terme *passerelle*). Ces prestations reporteraient de quelques années (selon le solde des cotisations déterminées) le début de la pension de base du RPC/RRQ, alors à un niveau revalorisée (p. ex., une hausse de 8,4 % chaque année de 65 à 70 ans, ou évitant une baisse de 7,2 % chaque année entre 65 et 70 ans, puis une augmentation de 0,8 % par mois ou de 9,6 % par an après 70 ans). Cette démarche concorde avec la stratégie qui a été décrite dans la proposition du Québec d'une nouvelle rente de longévité. L'âge maximal de la retraite établi pour le RPC/RRQ resterait 70 ans, mais la revalorisation reporterait le début du versement de la rente de base du RPC/RRQ à après 70 ans. Selon les hypothèses utilisées, après une carrière entière (soit 40 ans de travail), la nouvelle « rente de longévité » pourrait constituer une passerelle à la rente du RPC/RRQ pendant environ sept ans. Le report du début de la rente revalorisée du RPC/RRQ porterait celle-ci à 70 % (soit une rente plus élevée de 15 %).

Le solde, un pourcentage de la moyenne des revenus couverts (ou une moyenne de cinq ans du MGAP), et le nombre d'années de la passerelle à la rente du RPC/RRQ dépendraient du nombre d'années entre la création du programme et la retraite. Les hausses approximatives de la rente du RPC/RRQ seraient les suivantes :

Années de la création à la retraite	Solde – moyenne de 5 ans du MGAP (%)	Années passerelles (50 % du RPC non imposable)	Hausse de la rente du RPC (0,7 % les 5 premières années, 0,8 % les années suivantes)	Hausse de la rente du RPC max. (ajout à la rente max. de 25 % x 60 000 \$ = 15 000 \$)
10	20 %	1,5	12 %	1 800 \$
20	50 %	3	25 %	3 600 \$
30	85 %	5	40 %	6 000 \$
40	130 %	7	60 %	9 000 \$

La nouvelle composante passerelle recevrait le même traitement que le CELI afin d'éviter la récupération du SRG, ce qui demanderait environ la moitié des cotisations pour obtenir pratiquement les mêmes résultats.

En cas de décès, le solde du compte à cotisations déterminées du participant serait versé au bénéficiaire (libre d'impôt) et si le décès survient durant le report ou la période « passerelle », la prestation de survivant du RPC/RRQ serait la même que si le participant avait pris sa retraite juste avant son décès.

Les cotisations de l'employé et de l'employeur au compte à cotisations déterminées correspondraient toutes les deux à 1 % du salaire de base se situant entre 3 500 \$ et le MGAP (calculé à 60 000 \$ en 2020, soit un maximum de 565 \$ chacun). La conservation de la même couverture de revenus que celle du RPC/RRQ éviterait des complications. Les cotisations ne seraient pas déductibles du revenu imposable de l'employé et le montant payé par l'employeur serait calculé comme un revenu imposable; elles n'auraient pas de répercussions sur le rajustement des prestations ni sur le solde des droits de cotisation à des REER.

Si le taux d'imposition marginal de l'employeur est d'environ 35 %, le coût net serait un taux net de 0,65 % de la paie couverte. Si le taux d'imposition marginal du particulier est de 50 %, cela lui reviendrait à 2 % de la paie couverte avant impôt ou à 1 % après impôt, plus 0,5 % pour l'impôt sur la part de l'employeur. Si son taux d'imposition est de 30 %, cela lui reviendrait à 1,42 % avant impôt ou à 1 % après impôt, plus 0,3 % pour l'impôt sur la part de l'employeur, mais le compte générerait des prestations qui ne sont pas imposables ni récupérables.

Les cotisations seraient déposées dans un compte semblable à un CELI administré par l'Office d'investissement du RPC (ou par la Caisse de dépôt au Québec), et généreraient des prestations ne pouvant être que la moitié plus élevée, car elles ne sont pas imposables et sont exclues du calcul du SRG. Les fonds du compte à cotisations déterminées seraient combinés aux actifs du RPC/RRQ jusqu'à la retraite, le risque de placement du compte à cotisations déterminées pouvant alors être réduit.

Avantages

La passerelle à la rente du RPC/RRQ présente de nombreux avantages. Pour le participant, c'est une mesure transparente, car il reçoit la rente de base du RPC/RRQ et la prestation passerelle ensemble et non d'autres régimes. Il n'a pas à faire des choix ou à prendre des décisions au moment de la retraite. Le montant qu'il reçoit en tant que rente du RPC/RRQ sera automatiquement rajusté pour refléter la passerelle. Autre avantage du RPC/RRQ, il comporte un risque intergénérationnel moins grand que les autres options. Il règle aussi le problème de récupération du SRG; aucune récupération ne s'appliquerait aux prestations passerelles.

Inconvénients

Le principal inconvénient de cette proposition est sa complexité. Nous estimons qu'il serait difficile d'arriver à un consensus chez les décideurs provinciaux et fédéraux, car il ne s'agit pas d'une amélioration des plus simples. Aussi, ce n'est pas une solution ciblant les travailleurs à revenu moyen. Par ailleurs, à l'instar de la proposition n° 1, cette rente passerelle au titre du RPC/RRQ pourrait aussi entraîner une réduction de l'épargne privée et une hausse des actifs dans un même instrument de placement. Cette proposition ne reflète pas non plus l'équité et la diversité du système de revenu de retraite canadien actuel. Enfin, la souplesse financière dont bénéficient les Canadiens serait amoindrie, en raison de l'obligation de cotiser davantage à un régime général.

IV. Solution ciblée recommandée par l'ACARR

Après avoir examiné les différentes propositions ci-dessus et considéré les avantages et les inconvénients que présente chacune quant au problème ciblé de la préparation à la retraite, l'ACARR a formulé la solution qu'elle recommande pour régler ce problème. Notre solution protège l'équité et la diversité caractérisant le système de revenu de retraite canadien actuel.

L'ACARR recommande donc deux changements à ce système :

1. Améliorations du RPC/RRQ pour les travailleurs dont le revenu se situe entre 50 % et 100 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), assorties de la possibilité, pour les employeurs, d'offrir un régime de retraite comparable en entreprise en remplacement des améliorations;
2. Création d'un instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs dont le revenu se situe entre le MGAP et 150 % du MGAP.

Comme il en sera question à la section sur le SRG plus loin dans ce document, chacune des propositions décrites ci-dessus comporte des avantages, mais chacune peut aussi être desservie par les règles actuelles du SRG et souffrir d'inefficacité. En d'autres mots, toute prestation de retraite imposable qui serait versée aux retraités canadiens ayant gagné un faible salaire n'augmenterait que très peu leur revenu. Les cotisations supplémentaires de cette classe de Canadiens seraient analogues à une taxe sur la pauvreté pour améliorer le bien-être des retraités à revenu moyen et élevé. Nous reconnaissons néanmoins qu'il serait très difficile d'apporter des modifications importantes au programme de SRG actuel en raison des répercussions possibles sur le revenu fédéral. Ayant mis la réforme du SRG de côté, dans nos recommandations, nous nous sommes plutôt intéressés à la forme que pourrait prendre une bonification du RPC/RRQ et à la façon de la mettre en place, tout en cherchant à éviter d'exacerber le problème posé par le SRG.

Après un deuxième examen de deux des démarches d'élargissement du système de revenu de retraite canadien dont nous avons parlé plus haut, soit une démarche privilégiant une prestation ciblée générale (ou une prestation presque déterminée) et une démarche préconisant un programme privé en entreprise (un RPC amélioré obligatoire et un instrument d'épargne-retraite obligatoire), nous constatons que les deux pourraient avoir leur place dans un système de revenu de retraite. Une démarche combinée atténue l'effet du SRG sur des prestations bonifiées du RPC/RRQ et tire parti du meilleur des différentes propositions.

1. Amélioration du RPC/RRQ

Il faut commencer par apporter une amélioration au RPC/RRQ. Nous recommandons la même prestation cible de 15 % de remplacement du revenu et le même niveau de cotisation que le RRPO (taux global estimatif de 3,8 % des revenus couverts). Toutefois, nous recommandons de porter le seuil des gains minimal applicable au RPC/RRQ et au RRPO à 50 % du MGAP (27 450 \$ en 2016) au lieu de 3 500 \$ actuellement. Ainsi, selon le MGAP de 2016, les cotisations au RPC/RRQ bonifié seraient prélevées sur des revenus compris entre 27 450 \$ et 54 900 \$, ce qui laisserait plus d'argent dans les poches des travailleurs à faible revenu qui ne seront pas touchés par la modification. Nous recommandons aussi la mise en œuvre d'un système pour exclure les employeurs du RPC/RRQ bonifié s'ils offrent déjà un régime de retraite comparable. Il sera important de s'assurer que le mécanisme de non-participation ou d'exemption est simple et efficace, ce qui peut être garanti le plus facilement par le système actuel de déclaration du facteur d'équivalence inscrit sur le feuillet T4.

2. Instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs dont le revenu se situe entre le MGAP et 150 % du MGAP

Le deuxième changement que nous recommandons consiste à obliger tous les employeurs à offrir un régime de retraite comparable aux employés dont le revenu se situe entre 100 % et 150 % du MGAP (actuellement entre 54 900 \$ et 82 350 \$)¹⁵. Pour un régime PD comparable, nous recommandons un taux d'accumulation des prestations de retraite annuel de 0,3 à 0,5 %, mais pour cette « fourchette »¹⁶ étroite de revenus.

Pour les régimes CD, nous recommandons un taux de cotisation représentant de 6 à 9 % de la fourchette de revenus. Par exemple, selon le MGAP de 2016, la cotisation maximale de l'employeur et de l'employé à un volet CD s'élèverait à 1 647 \$ à un taux de 6 % ou à 2 470 \$ à un taux de 9 %. Un régime d'employeur qui couvrirait tous les revenus serait considéré comme un régime comparable avec des cotisations totales de l'employé et de l'employeur de seulement 2 à 3 %, étant donné que les revenus couverts représenteraient au moins trois fois la « fourchette » étroite ciblée par les nouvelles règles.

Le fait de limiter les cotisations à cette fourchette de revenus présente les avantages suivants : i) on cible en particulier les travailleurs à revenu moyen qui ne participent pas actuellement à un régime en entreprise; ii) la mesure n'a aucune incidence sur les travailleurs à faible revenu; et iii) elle est moins coûteuse pour les employeurs et les employés que le RRPO, car elle n'exige pas de cotisations pour tous les revenus supérieurs à 3 500 \$.

¹⁵ Dans le cas des travailleurs canadiens sans employeur, pour fournir un régime obligatoire, nous recommandons des cotisations obligatoires à l'un des instruments d'épargne-retraite offerts aux travailleurs autonomes en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada).

¹⁶ La « fourchette » de revenus recommandée se situe entre 100 % et 150 % du MGAP.

Autres avantages de la solution recommandée

En plus de cibler les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite en entreprise, la solution que nous recommandons fait la promotion de l'équité et de la diversité actuelles du système de retraite en continuant de partager la responsabilité de s'assurer que les travailleurs à revenu moyen économisent suffisamment en vue de la retraite (pilier 3 – employeurs et particuliers). Notre proposition fait en sorte que le secteur privé (pilier 3) et le système de régimes de retraite généraux (pilier 2) continuent de jouer un rôle important en s'attaquant aux craintes liées aux travailleurs à revenu moyen.

Inconvénients de la solution recommandée

Tout comme la proposition n° 3, l'obligation pour tous les employeurs de se doter d'un régime d'épargne-retraite serait probablement coûteuse et lourde administrativement parlant pour les employeurs qui n'en offrent pas déjà un. Toutefois, le coût pour l'employeur est atténué par le fait de ne pas imposer des cotisations aux revenus supérieurs à 3 500 \$, mais de plutôt s'arrêter à une fourchette étroite de revenus supérieurs au MGAP. Il est aussi possible que les employés paient des frais de placement et d'administration plus élevés pour la participation forcée à un instrument d'épargne obligatoire qu'ils ne le feraient si la proposition n° 1 était retenue.

Procédures simples de vérification de régime comparable

Nous préconisons la mise en œuvre d'un système simple pour vérifier facilement un régime en entreprise ou un autre régime comparable. Nous recommandons que tous les employeurs dotés d'un régime de retraite soient exemptés, que leur régime comporte une période d'attente avant d'y participer ou qu'il soit facultatif. L'essentiel est que l'employeur offre un régime de retraite comparable à tous ses employés.

Répercussions de la solution recommandée sur le système de revenu de retraite canadien

Si nous regardons une combinaison des régimes généraux existants et proposés (y compris la SV, en arrondissant le montant actuel de 6 846 \$ à environ 7 000 \$ en 2020, mais en excluant le SRG, qui varierait en fonction des autres revenus), les prestations de retraite totales des Canadiens à différents niveaux de revenu pourraient être résumées comme suit :

Salaire	SV	RPC (25 %)	RPC bonifié (15 %)	Supplément (est. 35 %)	Total	Pourcentage du salaire
20 000 \$	7 000 \$	5 000 \$	--	--	12 000 \$	60 %
30 000 \$	7 000 \$	7 500 \$	--	--	14 500 \$	48 %
40 000 \$	7 000 \$	10 000 \$	1 500 \$	--	18 500 \$	46 %
50 000 \$	7 000 \$	12 500 \$	3 000 \$	--	22 500 \$	45 %
60 000 \$	7 000 \$	15 000 \$	4 500 \$	--	26 500 \$	44 %
70 000 \$	7 000 \$	15 000 \$	4 500 \$	3 500 \$	30 000 \$	43 %
80 000 \$	7 000 \$	15 000 \$	4 500 \$	7 000 \$	33 500 \$	42 %
90 000 \$	7 000 \$	15 000 \$	4 500 \$	10 500 \$	37 000 \$	41 %

V. Solutions à long terme et besoins immédiats : qu'est-il possible de faire maintenant?

Les changements que nous recommandons au système de revenu de retraite contribueront grandement à régler le problème d'épargne-retraite des personnes gagnant un revenu moyen, mais cela prendra du temps pour qu'ils portent leurs fruits (environ 40 ans pour la pleine concrétisation des premières prestations complètes). Au cours de cette période, le Canada comptera toujours un groupe de personnes qui passeront à la retraite sans avoir un revenu suffisant pour répondre à leurs besoins élémentaires.

Des mesures immédiates peuvent être adoptées pour tempérer ce problème. L'une d'elles est la réforme du programme de SRG. La prochaine partie de ce rapport étudie plus en détail cette possibilité. La réforme du programme de SRG pourrait effacer la nécessité de bonifier le RPC/RRQ et d'apporter les autres changements au système que nous avons recommandés.

Une deuxième mesure immédiate serait d'étendre jusqu'à 75 ans l'âge auquel on peut percevoir la rente du RPC/RRQ en prévoyant des rajustements actuariels aux prestations. Cette prolongation ne serait pas avantageuse pour toutes les personnes du groupe ciblé compte tenu de la situation de chacune, mais elle pourrait ajouter de la souplesse à la planification de la retraite, surtout pour les participants à un régime CD. Il serait nécessaire de modifier la réglementation sur les pensions pour la rendre viable (règles régissant les FRV et les CRI pour les étendre jusqu'à 75 ans).

Nous avons franchi le point où une stratégie « du laisser-faire » constitue une option. Néanmoins, si, effectivement, rien n'était fait et que l'épargne-retraite du pilier 3 continuait de diminuer, les Canadiens s'adaptent. La littéracie financière peut s'étendre, ce qui améliorerait la préparation à la retraite des prochaines générations. Les Canadiens travailleraient alors plus longtemps.

VI. Autres mesures : améliorer le pilier 3

L'ACARR réclame depuis longtemps des solutions au système de revenu de retraite au Canada et continuera de le faire. *Le plan en cinq points de l'ACARR* (juin 2010), *Cadre pour les régimes de retraite à cotisations déterminées institutionnels* (juin 2010), *Rapport sur les régimes à prestations cibles* (mars 2012), *Capitalisation des régimes PD : la viabilité exige un nouveau modèle* (mai 2014), *Principes de l'ACARR en matière de régimes de retraite publics obligatoires* (juin 2014) et *Rapport complémentaire de l'ACARR sur les régimes à prestations cibles* (septembre 2014) sont tous des documents qui ont constitué une feuille de route pour l'amélioration du système de revenu de retraite au Canada.

Parmi les grands thèmes récurrents dans chacun de ces rapports, mentionnons favoriser les régimes d'épargne-retraite dans le secteur privé, préconiser des solutions novatrices aux problèmes liés à la retraite, faire de la simplicité une caractéristique principale de l'administration pour les promoteurs de régimes et encourager l'épargne-retraite chez les Canadiens. Les régimes à prestations cibles, les régimes de pension agréés collectifs (régime volontaire d'épargne-retraite au Québec) et une bonification réfléchie des régimes de retraite généraux sont autant d'exemples de solutions positives aux problèmes de revenu de retraite au Canada.

Par ailleurs, les règles de capitalisation ont constamment été une question difficile, touchant de nombreux régimes PD du secteur privé. Ces dernières années, les gouvernements ont répondu par des mesures temporaires pour alléger les répercussions des examens de solvabilité qui trop souvent ne sont pas en phase avec les réalités économiques. Quoique bienvenues, les exemptions temporaires ne règlent pas le problème à la base. Nous avons donc été les témoins depuis quelques années d'un grand

nombre de conversions de régimes PD en régimes CD, ainsi que de la création de quelques nouveaux régimes PD.

L'ACARR croit que les régimes PD du secteur privé sont un élément essentiel d'un système de revenu de retraite solide et nous avons expliqué les modifications nécessaires des règles de capitalisation du déficit de solvabilité dans notre publication de mai 2014 intitulée *Capitalisation des régimes PD : la viabilité exige un nouveau modèle*.

Pour les employeurs qui veulent constituer un régime de retraite, mais qui s'inquiètent des risques liés aux régimes PD, les régimes à prestations cibles peuvent être une solution de rechange aux options actuelles, c'est-à-dire les régimes CD ou les REER collectifs. Même si la possibilité de réduction des prestations soulève la controverse, les régimes à prestations cibles se comparent aux régimes PD sur le plan de la longévité et du regroupement des actifs, mais ils offrent une plus grande certitude des prestations que les régimes CD. En effet, les gouvernements adhèrent directement à cette réalité. Faisant face aux mêmes pressions que les promoteurs de régimes du secteur privé, ils rajustent les prestations pour créer des régimes comportant des dispositions relatives aux prestations cibles. L'ACARR a préparé un modèle pour structurer ces régimes – *Rapport sur les régimes à prestations cibles* (mars 2012) et *Rapport complémentaire de l'ACARR sur les régimes à prestations cibles* (septembre 2014).

VII. Problèmes relatifs au SRG et propositions de réforme

Les règles actuelles du Supplément du revenu garanti (SRG) précisent que si le retraité touche des revenus autres que la prestation de la Sécurité de la vieillesse et un revenu d'emploi maximal de 3 500 \$, le SRG est alors réduit (récupération fiscale) de 50 % de cet autre revenu (y compris les prestations du RPC/RRQ, les prestations de retraite, les retraits des REER ou des FERR, sauf les retraits des CELI). Cette récupération fiscale dissuade fortement les travailleurs à faible revenu d'épargner en vue de la retraite pour pouvoir toucher un revenu de retraite supplémentaire (autre que les fonds d'un CELI). Elle touche aussi les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite d'employeur intéressant, sans conjoint avec un revenu plus élevé et sans épargne dans un REER ou un FERR. Par exemple, un retraité qui reçoit la prestation maximale du RPC (ayant gagné au moins le MGAP pendant sa carrière) aurait également droit à un SRG minime s'il ne touche aucun autre revenu que les prestations de la SV et du RPC. Cet autre revenu est déjà imposable aux taux marginaux habituels qui dépendent du revenu total, lequel peut être nul ou presque nul pour les travailleurs à faible revenu, mais pas pour les travailleurs à revenu moyen. Pour ces derniers, le taux d'imposition marginal effectif combiné peut atteindre plus de 50 %.

Ce qui suit résume les propositions de l'ACARR pour réformer le SRG. Les détails de l'analyse sont présentés à l'annexe C.

- Ne pas récupérer le revenu provenant du RRPO (ou du RPC/RRQ bonifié).
- Exempter un certain montant tiré d'autres sources de revenus des règles de récupération fiscale du SRG (p. ex., la première tranche de 4 500 \$ ou de 9 000 \$, soit la prestation cible du RRPO pour les revenus de 30 000 \$ et de 60 000 \$).

- Modifier la récupération du SRG en établissant différents pourcentages en fonction du revenu (p. ex., 25 % sur la première tranche de 4 500 \$ et 50 % sur le reste).
- Étendre l'exemption actuelle de 3 500 \$ pour un revenu d'emploi à tous les autres types de revenus.
- Augmenter le SRG pour compenser indirectement la récupération fiscale escomptée des prestations du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié (p. ex., augmenter le SRG de 2 250 \$ ou de 4 500 \$).
- Autoriser des retraits forfaitaires du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié (comme cela est permis d'un REER ou d'un FERR, mais non d'un RCR, d'un FRV ou d'un CRI) en les rendant immédiatement imposables, ainsi que le versement du retrait net à un CELI (à hauteur de la limite actuelle ou d'une nouvelle limite).
- Combiner deux ou plus des propositions ci-dessus (se reporter à l'annexe C).

Avantages de la réforme du SRG proposée

La réforme du SRG encouragerait les travailleurs à revenu faible ou à revenu moyen à assumer une plus grande part de responsabilité dans l'épargne-retraite. On éviterait ainsi les critiques éventuelles visant un RPC/RRQ bonifié, car les prestations des travailleurs à revenu élevé ne seraient pas subventionnées par les travailleurs à faible revenu, chose qui serait injuste pour une importante proportion de travailleurs et rendrait difficile politiquement d'obtenir un appui général. Un nouveau régime plus équitable, prévoyant un revenu net plus élevé pour les retraités et favorisant ainsi une hausse des dépenses de consommation à court et à moyen terme, serait susceptible d'obtenir l'approbation d'un plus grand nombre de gouvernements provinciaux pour ce qui est de la bonification du RPC/RRQ.

Inconvénients de la réforme du SRG proposée

Un programme de SRG réformé donnerait lieu à des hausses des coûts (ou à des économies non réalisées), quoique l'actuaire en chef ait conclu, à la suite d'une étude récente sur les prévisions de coûts, que les programmes de SV et SRG devraient demeurer viables à long terme, malgré le départ imminent à la retraite de la génération du baby-boom. En outre, il pourrait y avoir des problèmes de complexité, selon les particularités de la réforme. Enfin, il pourrait être difficile d'arriver à une décision, même si les changements au SRG sont du ressort du gouvernement fédéral et n'exigent pas l'obtention du consentement des gouvernements provinciaux.

VIII. Conclusion

L'ACARR espère que les gouvernements et les autres intervenants s'entendront sur l'importance d'une démarche exhaustive et uniforme pour régler la question de la préparation à la retraite des travailleurs à revenu moyen qui n'ont pas accès à un régime d'épargne-retraite en entreprise. La solution que nous recommandons cible ce problème tout en maintenant l'équité et la diversité du système actuel.

Annexe A

Caractéristiques communes des propositions évaluées

1. Exemption des employés qui participent à un régime d'épargne-retraite en entreprise « comparable »

- Les employeurs inscrivent seulement les employés qui ne participent pas à un régime en entreprise comparable.
- Le régime CD comportant les mêmes cotisations minimales (inutile d'exiger un montant supérieur pour le régime d'épargne-retraite en entreprise, ou si le gouvernement insiste, de fournir une cotisation plus élevée d'environ 1 %, p. ex., 5 % si le taux du régime général est 3,8 %).
- La comparaison repose sur le montant de la cotisation, aussi, si le régime en entreprise couvre davantage de revenus, le taux pourrait être plus bas (voir les exemples qui suivent).
- Pour les régimes d'épargne-retraite en entreprise, il n'est pas nécessaire de distinguer les cotisations de l'employé de celles de l'employeur (cotisation minimale de l'employeur).
- Régime PD (ou hybride) prévoyant un rajustement des prestations au moins aussi élevé que pour un régime CD.
- Nous préconisons la mise en œuvre d'un système simple pour vérifier facilement un régime en entreprise ou un autre régime comparable. Nous recommandons que tous les employeurs dotés d'un régime de retraite soient exemptés, que leur régime comporte une période d'attente avant d'y participer ou qu'il soit facultatif. L'essentiel est que l'employeur offre un régime de retraite comparable à tous ses employés.

2. Taux de cotisation de l'employé et de l'employeur

- 1,9 % du revenu cible pour chacun d'eux.

3. Revenu cible

- De 50 à 150 % du MGAP (environ de 30 000 \$ à 90 000 \$ en 2020)
- Cotisation totale de 3,8 % (employé et employeur) :
 - de 0 \$ à 30 000 \$
 - de 1 140 \$ à 60 000 \$ (ou 1,80 % du revenu total)
 - de 2 280 \$ à 90 000 \$ (ou 2,53 % du revenu total)

4. Le facteur d'équivalence pour les cotisations à un nouveau régime général est déclaré par l'employeur en février (à titre de cotisations à un régime CD ou de prestations reçues d'un régime PD).

5. Suivi et évaluation des cotisations

- Suivant la déclaration de revenus annuelle, on compare les cotisations cibles au nouveau régime général en fonction du revenu d'emploi total déclaré (y compris les revenus à titre de travailleur autonome) et, si le facteur d'équivalence déclaré est inférieur, on évalue alors que le contribuable n'a pas cotisé suffisamment au nouveau régime général (parts de l'employé et de l'employeur), ce qui réduit les droits de cotisation à un REER comme un facteur d'équivalence (même si Revenu Canada ne déclarerait pas en fait un facteur d'équivalence).

6. Cotisations non transférables

- À la cessation d'emploi ou à la retraite, les cotisations accumulées demeurent dans le nouveau régime général.

7. Décaissement

- À la retraite, le décaissement du nouveau régime général ressemble à celui d'un régime CD, selon des versements variables comme pour un compte de retraite immobilisé (retrait minimal et maximal chaque année); le régime offre aussi une option de rente.

8. Prestation de décès antérieure à la retraite

- En cas de décès avant la retraite, les cotisations accumulées sont payables au conjoint ou à la succession.

9. Prestation de décès postérieure à la retraite

- En cas de décès après la retraite, si le membre choisit de transformer ses cotisations en rente, l'option normale prévoit une rente garantie 10 ans ou une rente réversible à 60 % (équivalent à la garantie de 10 ans) si le conjoint ou la conjointe ne signe pas de renonciation.

10. Prestations de retraite seulement – sans autre caractéristique

- Le nouveau régime général n'offrirait pas les caractéristiques supplémentaires du RPC – par exemple, prestations de préretraite, prestation d'invalidité, prestation de décès, allocation de personnes à charge.

11. Gestion des actifs

- Les propositions de bonification du RPC/RRQ prévoient que les actifs seraient gérés par un seul organisme de placement (à l'exception des actifs au Québec) de manière à assurer un taux de rendement commun à tous les participants à ce nouveau régime général, la transférabilité de fonds d'une province à une autre et un coût des prestations semblable peu importe la province. Les propositions visant les RPCA obligatoires et les régimes en entreprise se conformeraient à ce qui existe actuellement suivant les diverses options offertes par le fournisseur.

Annexe B
Principes de l'ACARR concernant les régimes de retraite généraux obligatoires

Principes
1. Limiter la protection obligatoire des travailleurs à faible revenu
2. Donner priorité au groupe cible
3. Viser la simplicité et l'efficacité de l'administration des régimes, tant de la part du gouvernement que des employeurs
4. Mettre en œuvre un régime entièrement capitalisé afin d'éviter de transmettre les coûts d'une génération à l'autre
5. Procéder à une mise en œuvre graduelle, ou retarder celle-ci, pour permettre le rajustement des cotisations
6. Faire en sorte que l'augmentation des cotisations ne vienne pas supplanter les instruments d'épargne du secteur privé
7. Veiller à ce qu'il n'y ait pas d'effet négatif sur les plafonds actuels des prestations et des cotisations
8. Assurer l'efficacité fiscale
9. Mettre en place les régimes de retraite obligatoires à l'échelle nationale
10. Communiquer clairement avec tous les intervenants

Annexe C
Problèmes relatifs au SRG et propositions de réforme

Dans cette annexe, nous présentons des exemples de cas de retraités célibataires qui ont gagné un même salaire pendant toute leur carrière, en supposant que le MGAP s'établira à 60 000 \$ en 2020, avant et après la mise en place du RRPO, selon une formule de calcul des prestations de 15 % de tous les revenus¹⁷ inférieurs à 90 000 \$:

<u>Salaire</u>	<u>Pension du RPC</u>	<u>SV</u>	<u>SRG net</u>	<u>Total</u>	<u>Taux de rempl. brut</u>
15 000	3 750	6 846	7 408	18 004	120 %
30 000	7 500	6 846	5 533	19 879	66 %
45 000	11 250	6 846	3 658	21 754	48 %
60 000	15 000	6 846	1 783	23 629	39 %
75 000	15 000	6 846	1 783	23 629	32 %
90 000	15 000	6 846	1 783	23 629	26 %

<u>Salaire</u>	<u>RRPO</u>	<u>Nouveau SRG net</u>	<u>Perte – SRG</u>	<u>Nouveau total</u>	<u>Nouveau taux de repl.</u>	<u>Taux net du RRPO</u>
15 000	2 250	6 283	1 125	19 129	128 %	7,5 %
30 000	4 500	3 283	2 250	22 129	74 %	7,5 %
45 000	6 750	283	3 375	25 129	56 %	7,5 %
60 000	9 000	0	1 783	30 846	51 %	12,0 %
75 000	11 250	0	1 783	33 096	44 %	12,6 %
90 000	13 500	0	1 783	35 346	39 %	13,0 %

Résultat : aucun travailleur gagnant jusqu'à 45 000 \$ environ ne recevrait que la moitié des sommes qu'il a cotisées (et son employeur) au RRPO (ou au RPC/RRQ bonifié). Manifestement, cela ne tient pas compte des déductions fiscales immédiates obtenues pour ses cotisations, mais son taux d'imposition est bien inférieur à 50 %. Cela ne reflète pas non plus les impôts à payer sur le revenu de retraite, s'il y a lieu. On peut considérer qu'il s'agit d'un système où les travailleurs à faible revenu font une plus mauvaise affaire que les travailleurs à revenu élevé (en les « subventionnant »). Ce résultat serait semblable à ce qui est déjà établi pour le RPC actuel. Tout retraité dont le revenu de retraite, autre que les prestations du RPC, est faible finit par repayer 50 % des prestations du RPC. Puisque les travailleurs à faible revenu sont moins susceptibles que les travailleurs à revenu élevé de recevoir un revenu substantiel d'une autre provenance que le RPC, ces premiers sont moins bien traités par le RPC que ces derniers.

¹⁷ Si le RRPO procure une prestation correspondant à 15 % de tous les revenus (jusqu'à concurrence d'un maximum donné) sans déduire le seuil minimal de revenu auquel il n'y a pas de cotisation (3 500 \$), à l'instar du RPC, le régime subventionne alors les travailleurs à faible revenu (autrement dit, les travailleurs à revenu élevé « subventionnent » les travailleurs à faible revenu).

La dernière colonne du tableau ci-dessus indique le taux net de prestations du RRPO après la déduction du montant perdu du SRG. Ces chiffres montrent que les travailleurs à faible revenu et à revenu moyen obtiennent un taux net de seulement 7,5 % tandis que les travailleurs à revenu élevé bénéficient d'un taux net de 12 % environ. Les travailleurs à faible revenu et à revenu moyen seront-ils ravis d'être forcés à adhérer à un tel régime une fois au fait de cette situation? En outre, les travailleurs à faible revenu reçoivent déjà un ratio de remplacement de revenu très élevé des régimes généraux en place, aussi le revenu de retraite supplémentaire apporté par le RRPO (ou le RPC/RRQ bonifié) représenterait probablement une amélioration moins importante que le fardeau d'une participation forcée pendant leurs années de travail.

La hausse du seuil minimal à environ 30 000 \$ aide quelque peu, mais laisse toujours les travailleurs à revenu moyen avec un problème important. Il pourrait être encore mieux d'exclure les revenus inférieurs à 60 000 \$ (ou au MGAP). Voici ce qui se produit lorsque le seuil minimum s'établit à 30 000 \$:

Salaire	Pension du RPC	SV	SRG net	Total	Taux de rempl. brut
15 000	3 750	6 846	7 408	18 004	120 %
30 000	7 500	6 846	5 533	19 879	66 %
45 000	11 250	6 846	3 658	21 754	48 %
60 000	15 000	6 846	1 783	23 629	39 %
75 000	15 000	6 846	1 783	23 629	32 %
90 000	15 000	6 846	1 783	23 629	26 %

Salaire	Nouveau RRPO	Nouveau SRG net	Perte – SRG	Nouveau total	Nouveau taux de repl.	Taux net du RRPO
15 000	0	7 408	0	18 004	120 %	S.O.
30 000	0	5 533	0	19 879	66 %	S.O.
45 000	2 250	2 533	1 125	22 879	51 %	7,5 %
60 000	4 500	0	1 783	26 346	44 %	9,1 %
75 000	6 750	0	1 783	28 596	38 %	11,0 %
90 000	9 000	0	1 783	30 846	34 %	12,0 %

Une meilleure solution pourrait être de déposer dans un CELI toutes les cotisations sur les revenus inférieurs au MGAP (étant donné que les montants retirés d'un CELI à la retraite ne sont pas calculés dans la règle de récupération fiscale du SRG), quoique cela puisse apporter d'importantes difficultés administratives; on pourrait aussi réformer le SRG (c.-à-d. s'attaquer à la source du problème plutôt que tenter de le contourner).

Réformes possibles du SRG

1. Ne pas récupérer le revenu provenant du RRPO (ou du RPC/RRQ bonifié).
 - Cela serait injuste pour ceux qui sont exemptés de participer au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié en raison d'une participation à un régime comparable (RCR), si le revenu de ces régimes est toujours récupéré. Même si des régimes comparables ont déjà eu ce problème, cela pourrait mener à la fermeture de ces régimes comparables pour que leurs participants passent au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié.
 - Cette mesure pourrait aussi être considérée comme injuste en ce qui a trait au RPC/RRQ et à l'épargne personnelle versée dans des RPAC, REER ou FERR, si ces régimes demeurent soumis à la récupération fiscale.
 - Une telle réforme serait donc plus juste si elle intégrait aussi une exemption de récupération du RPC/RRQ, voire de certains types de revenus du pilier 3.
 - Si cela pouvait être envisagé sérieusement, peut-être que d'exempter le RPC/RRQ de la récupération du SRG pourrait permettre au RRPO d'atteindre tous ses objectifs, sans avoir à attendre 40 ans et avec beaucoup moins de perturbations, sinon que les difficultés d'intégrer au budget fédéral les pertes de récupération du SRG. Un tel changement pourrait aussi être étalé sur 40 ans, au moyen d'augmentations annuelles de 100 \$ ou de 200 \$ après 2020, de façon semblable à ce qui est prévu pour le RRPO. Pour limiter un tel changement aux nouveaux retraités, comme c'est envisagé pour le RRPO, ce nouveau montant d'exemption pourrait être déterminé en fonction de l'année à laquelle chacun aura 65 ans. Par exemple, une personne qui aura 65 ans avant 2020 pourrait n'avoir aucune exemption pour ses prestations du RPC/RRQ (comme c'est le cas actuellement), une personne qui aura 65 ans en 2020 pourrait avoir une exemption pour le reste de sa vie seulement sur la première tranche de 200 \$ de ses prestations du RPC/RRQ, montant qui sera indexé par la suite, et une personne qui aura 65 ans en 2021 pourrait obtenir une exemption doublant ce montant, etc.
2. Exempter un certain montant tiré d'autres sources de revenus des règles de récupération fiscale du SRG (p. ex., la première tranche de 4 500 \$ ou de 9 000 \$, soit la prestation cible du RRPO pour les revenus de 30 000 \$ et de 60 000 \$).
 - Cette mesure pourrait être limitée au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié et aux RCR (y compris les FRV et les CRI, puisqu'ils sont issus de RCR) ou elle pourrait être étendue à d'autres régimes d'épargne (REER, FERR, RPAC), selon le but visé.
 - Cela serait plus juste pour ces autres régimes, car ils seraient traités de la même manière que le RRPO ou le RPC/RRQ bonifié, supprimant ainsi une incitation à passer au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié qui existerait selon le point 1 précédent.
 - Étant donné que cette exemption ne résoudrait le problème du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié qu'indirectement, des coûts s'ajouteraient aux régimes autres que le RRPO ou le RPC/RRQ bonifié.

- Il ne s'agirait que d'une solution partielle (les prestations du RRPO dépassant ce seuil continueraient d'influer sur le SRG), et il reste à voir à quelle hauteur cette solution serait appliquée (p. ex., ce pourrait être un compromis dans lequel interviendraient des considérations politiques).
 - Puisque les prestations du RRPO ne seront établies que très graduellement, le montant de cette exemption pourrait aussi être modifié par étape (p. ex., début en 2020 à raison de 100 \$, 200 \$ ou 250 \$, puis des augmentations équivalentes sur 40 ans, qui seraient indexées).
 - Les répercussions à court terme seraient minimales, mais des prévisions seraient utiles pour mesurer d'éventuels effets à long terme.
 - Si le montant de l'exemption est peu élevé, l'incidence sur le coût serait moindre et seuls les travailleurs à faible revenu en bénéficieraient.
3. Modifier la récupération du SRG en établissant différents pourcentages en fonction du revenu (p. ex., 25 % sur la première tranche de 4 500 \$ et 50 % sur le reste).
- Autrement, le pourcentage de récupération réduit pourrait être appliqué au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié, mais pas à d'autres régimes.
 - Mêmes commentaires qu'aux points précédents.
 - Si les règles étaient plus clémentes pour les faibles montants seulement, l'incidence sur le coût serait moindre et les travailleurs à faible revenu seraient davantage favorisés.
4. Étendre l'exemption actuelle de 3 500 \$ pour un revenu d'emploi à tous les autres types de revenus.
- S'il vise à corriger l'incidence sur le RRPO ou le RPC/RRQ bonifié, alors ce changement pourrait être réalisé graduellement sur 40 ans (ou moins si on le souhaite).
 - Ce montant ne couvrirait que les prestations du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié pour les travailleurs gagnant moins de 23 000 \$ environ.
 - Ce montant devra être indexé pour tenir compte des prochaines augmentations de salaires et de prestations.
 - Puisque ce montant est le même depuis de nombreuses années, il pourrait être porté à 4 500 \$ (couvrant ainsi le taux de prestation de 15 % du RRPO pour ceux qui gagnent 30 000 \$), puis indexé après 2020.

5. Augmenter le SRG pour compenser indirectement la récupération fiscale escomptée des prestations du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié (p. ex., augmenter le SRG de 2 250 \$ ou de 4 500 \$).
 - Mêmes commentaires qu'aux points précédents.
 - Ce montant devra ne représenter que 50 % des montants avancés aux points précédents pour qu'il ait la même portée (et que cette réforme puisse sembler moins importante et, donc, plus acceptable politiquement).
 - Cette mesure pourrait permettre aux retraités qui n'ont aucun autre revenu de retirer un montant de SRG plus élevé, rendant le programme plus coûteux.
 - Comme cette augmentation est comparable à ce que le Parti libéral avait déjà promis pendant la campagne électorale¹⁸, ne pourrait-elle pas être liée à la mise en œuvre graduelle du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié?
6. Autoriser des retraits forfaitaires du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié (comme cela est permis d'un REER ou d'un FERR, mais non d'un RCR, d'un FRV ou d'un CRI) en les rendant immédiatement imposables, et permettre le versement du retrait net à un CELI (à hauteur de la limite actuelle ou d'une nouvelle limite).
 - Cela pourrait être injuste pour ceux qui sont exemptés de participer au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié en raison d'une participation à un régime comparable. Même si des régimes comparables ont déjà eu ce problème, cela pourrait mener à la fermeture de ces régimes comparables pour que leurs participants passent au RRPO ou au RPC/RRQ bonifié.
7. Une combinaison de deux ou plus des solutions de rechange précédentes.
 - Premier exemple :
 - hausse du SRG de 1 000 \$¹⁹ pour tous (ou de 500 \$ pour chacun des conjoints);
 - récupération de seulement 25 % sur la première tranche de 2 250 \$ des prestations du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié et éventuellement des RCR, des FRV et des CRI;
 - indexation de ces montants à compter de 2020.
 - Deuxième exemple :
 - exemption de récupération sur la première strate de revenu provenant du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié et éventuellement des RCR, des FRV et des CRI (en plus de l'exemption actuelle de 3 500 \$ sur les revenus d'emploi seulement);

¹⁸ Dans son programme, le Parti libéral estimait qu'une hausse de 10 % (ou de 920 \$ par an) du SRG pour les célibataires coûterait 720 M\$ la première année et 840 M\$ la quatrième année.

¹⁹ Cette hausse de 1 000 \$ se rapproche beaucoup de la hausse de 920 \$ promise aux célibataires par le Parti libéral, et qui serait indexée en 2020.

- récupération de seulement 25 % sur la deuxième strate de revenu supplémentaire provenant du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié et éventuellement des RCR, des FRV et des CRI;
- la première et la deuxième strate commençant chacune à 100 \$ en 2020 et augmentant de 100 \$ pendant les 44 années suivantes jusqu'à atteindre 4 500 \$;
- indexation de ces montants après 2020 (y compris les 3 500 \$ de revenu d'emploi).

Voici ce que donnerait la mise en œuvre de ce deuxième exemple de réforme du SRG, à la fin de la période de transition de 45 ans, d'après la formule de calcul des prestations originale du RRPO, soit 15 % des revenus inférieurs à 90 000 \$:

Salaire	Pension du RPC	SV	SRG net	Total	Taux de rempl. brut
15 000	3 750	6 846	7 408	18 004	120 %
30 000	7 500	6 846	5 533	19 879	66 %
45 000	11 250	6 846	3 658	21 754	48 %
60 000	15 000	6 846	1 783	23 629	39 %
75 000	15 000	6 846	1 783	23 629	32 %
90 000	15 000	6 846	1 783	23 629	26 %

Salaire	RRPO	Nouveau SRG net	Perte – SRG	Nouveau total	Nouveau taux de repl.	Taux net du RRPO
15 000	2 250	7 408	0	20 254	135 %	15,0 %
30 000	4 500	5 533	0	24 379	81 %	15,0 %
45 000	6 750	3 096	563	27 942	62 %	13,8 %
60 000	9 000	658	1 125	31 504	53 %	13,1 %
75 000	11 250	0	1 783	33 096	44 %	12,6 %
90 000	13 500	0	1 783	35 346	39 %	13,0 %

Le taux net du RRPO dans le tableau ci-dessus semble beaucoup plus acceptable que dans le tableau original.

Si l'on adoptait le dernier exemple de réforme du SRG ci-dessus, voici le résultat au bout de la 45^e année, mais en établissant le seuil du RRPO à environ 30 000 \$, comme cela a été proposé précédemment, selon une formule de prestation de 15 % des revenus se situant entre 30 000 \$ et 90 000 \$:

Salaire	Pension du RPC	SV	SRG net	Total	Taux de rempl. brut
15 000	3 750	6 846	7 408	18 004	120 %
30 000	7 500	6 846	5 533	19 879	66 %
45 000	11 250	6 846	3 658	21 754	48 %
60 000	15 000	6 846	1 783	23 629	39 %
75 000	15 000	6 846	1 783	23 629	32 %
90 000	15 000	6 846	1 783	23 629	26 %

Salaire	RRPO	Nouveau SRG net	Perte – SRG	Nouveau total	Nouveau taux de repl.	Taux net du RRPO
15 000	0	7 408	0	18 004	120 %	0,0 %
30 000	0	5 533	0	19 879	66 %	0,0 %
45 000	2 250	3 658	0	24 004	53 %	15,0 %
60 000	4 500	1 783	0	28 129	47 %	15,0 %
75 000	6 750	1 221	563	29 817	40 %	13,8 %
90 000	9 000	658	1 125	31 504	35 %	13,1 %

En revanche, si le seuil minimal du RRPO passait à 30 000 \$ comme cela a été proposé précédemment, la réforme du SRG n'aurait pas à être aussi considérable. Ainsi, dans le dernier exemple, on pourrait laisser tomber la première strate d'exemption du revenu : la réforme du SRG pourrait comprendre la récupération de 25 % des prestations supplémentaires reçues du RRPO ou du RPC/RRQ bonifié et, éventuellement, des RCR, des FRV et des CRI, en commençant à 100 \$ en 2020 et en augmentant de 100 \$ pendant les 44 années suivantes, jusqu'à atteindre 4 500 \$, ces montants étant indexés après 2020.

Si l'on adoptait une telle réforme du SRG, voici le résultat au bout de la 45^e année, en établissant le seuil du RRPO à environ 30 000 \$ selon une formule de prestation de 15 % des revenus se situant entre 30 000\$ et 90 000 \$:

Salaire	Pension du RPC	SV	SRG net	Total	Taux de rempl. brut
15 000	3 750	6 846	7 408	18 004	120 %
30 000	7 500	6 846	5 533	19 879	66 %
45 000	11 250	6 846	3 658	21 754	48 %
60 000	15 000	6 846	1 783	23 629	39 %
75 000	15 000	6 846	1 783	23 629	32 %
90 000	15 000	6 846	1 783	23 629	26 %
92 500	15 000	6 846	1 783	23 629	26 %

Salaire	RRPO	Nouveau SRG net	Perte – SRG	Nouveau total	Nouveau taux de repl.	Taux net du RRPO
15 000	0	7 408	0	18 004	120 %	0,0 %
30 000	0	5 533	0	19 879	66 %	0,0 %
45 000	2 250	3 096	563	23 442	52 %	11,3 %
60 000	4 500	658	1 125	27 004	45 %	11,3 %
75 000	6 750	0	1 783	28 596	38 %	11,0 %
90 000	9 000	0	1 783	30 846	34 %	12,0 %