



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

30 mai 2016

Résumé des modifications recommandées au système de retraite canadien

Améliorations recommandées au
RPC/RRQ et autres mesures



PERSONNE-RESSOURCE À L'ACARR

Monsieur Bryan Hocking

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255 rue Bay, bureau 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 225

Télec. : 416 964-0567

Courriel : bryan.hocking@acpm.com

Site Web: www.ACARR-acarr.com

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Introduction	4
Modifications recommandées au système de retraite canadien	5
<i>I. Améliorations au RPC/RRQ.....</i>	5
<i>II. Instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs dont le revenu se situe entre le MGAP et 150 % du MGAP.....</i>	6
Autres mesures pour améliorer le pilier 3 – Régimes de retraite en entreprise.....	7

AVANT-PROPOS

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

L'ACARR est un organisme national sans but lucratif, formé de membres bénévoles, qui agit à titre de porte-parole informé des promoteurs et administrateurs de régimes de retraite au Canada, 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 régimes de retraite comptant plus de trois millions de participants et totalisant des actifs sous gestion de plus de 330 milliards de dollars.

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 une combinaison d'options qui sont d'un côté volontaires et d'un autre côté obligatoires et qui sont d'un côté publiques et d'un autre côté 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 de premier et deuxième pilier, à caractère obligatoire.

Une couverture provenant du troisième pilier

En matière de revenu de retraite, on devrait inclure 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 favoriser la conception de régimes du troisième pilier et permettre l'innovation à cet égard.

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.

INTRODUCTION

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'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) considère 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, soit :

1. *Pilier 1* : 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. *Pilier 2* : Système de régime de retraite général obligatoire du Canada, qui englobe le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ).
3. *Pilier 3* : Régimes de retraite en entreprise et épargne individuelle, qui englobent les régimes de pension agréés (RPA) et divers autres instruments d'épargne-retraite libres d'impôt ou non, 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 pour leur retraite.

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 sociaux¹, à savoir les gouvernements, les employeurs et les particuliers. Ce partage s'appuie sur les divers régimes qui composent le système. Cela dit, l'ACARR recommande une série de mesures visant à consolider le système actuel. Ces mesures comprennent des modifications au pilier 2, c'est-à-dire le RPC/RRQ, ainsi qu'au pilier 3, notamment pour exiger un instrument d'épargne-retraite en entreprise obligatoire, qui cibleraient et amélioreraient la préparation à la retraite des Canadiens à revenu moyen.

Beaucoup ont suggéré que l'amélioration des régimes de retraite généraux obligatoires du Canada était la seule solution appropriée, notamment la bonification générale du RPC/RRQ et des structures complémentaires. Pour certains, il est nécessaire d'agir. En Ontario, le gouvernement a décidé d'aller de l'avant avec son propre régime afin de procurer un revenu de retraite

¹ *Innover pour pérenniser le système de retraite*, comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, rapport D'Amours
Résumé des modifications recommandées au système de retraite canadien

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 pour 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.

Modifications recommandées au système de retraite canadien

Comme indiqué plus haut, le système de retraite canadien répartit la responsabilité et le risque liés à la constitution d'un revenu de retraite adéquat entre le gouvernement, les employeurs et les particuliers grâce aux 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 :

- I. Améliorations du RPC/RRQ pour les travailleurs ayant un revenu 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.
- II. Instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs ayant un revenu entre le MGAP et 150 % du MGAP.

I. Améliorations au RPC/RRQ

L'ACARR recommande de 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 Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO²) (taux global estimatif de 3,8 % des revenus couverts). Toutefois, nous recommandons de porter le seuil des gains minimal applicable à 50 % du MGAP (27 450 \$ en 2016) au lieu de 3 500 \$ actuellement visé en vertu du RPC/RRQ et du RRPO. 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 garanti le plus facilement par le système actuel de déclaration du facteur d'équivalence inscrit sur le feuillet T4.

² Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO)

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 bonifiée du RPC/RRQ. 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 peu³.

Les prestations bonifiées du RPC/RRQ devraient-elles être imposables ou non?

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 (par exemple, 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 pour améliorer le RPC/RRQ tient pour acquis que le régime d'imposition actuel reste en vigueur.

II. Instrument d'épargne-retraite obligatoire en entreprise pour les travailleurs ayant un revenu 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 %

³ 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/RRQ (ayant gagné au moins le MGAP pendant sa carrière) aurait également droit à un SRG minimale 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 qui 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.

et 150 % du MGAP (actuellement entre 54 900 \$ et 82 350 \$)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 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 \$.

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 public 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.

Procédures simples de vérification de régime comparable

Nous recommandons 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 de régimes de retraite soient exemptés, que leurs régimes comportent une période d'attente avant d'y participer ou qu'ils soient facultatifs. L'essentiel est que l'employeur offre un régime de retraite comparable à tous ses employés.

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.

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, qui sont aussi importants et qui sont susceptibles de toucher des millions de Canadiens, soient également examinés 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 prestation cible 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 prestation cible 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 leur expansion 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'adhésion automatique des employés actuels assortie d'une option de non-participation volontaire;
- L'augmentation automatique des cotisations assortie d'une option de refus si désiré – 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 décumul des actifs.