

UNE STRATÉGIE DE REVENU DE RETRAITE POUR LE CANADA

Création du meilleur système
de revenu de retraite au
monde



ACARR

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

TABLE DES MATIÈRES

SECTION I :	La raison de la publication du présent document	1
SECTION II :	Sommaire et recommandations	3
SECTION III :	Les bons et les mauvais côtés du système de revenu de retraite du Canada	6
	○ Le système «idéal»	6
	○ Cinq objectifs du système	7
	○ Les bons côtés	8
	○ Les mauvais côtés	9
SECTION IV :	Examen des problèmes et de leurs conséquences	12
	<i>Partie A : La recherche infructueuse de la suffisance, de l'équité et de la pérennité</i>	12
	○ Manque d'équité entre les générations	13
	○ Points de vue inconciliables sur le «faible revenu»	14
	○ Élimination des mesures incitatives à l'épargne	15
	○ Déformations induites par l'inflation	16
	○ Aucune occasion d'épargne durable pour de nombreux Canadiens ...	17
	○ Écart entre les pensions du secteur privé et du secteur public	18
	○ Traitement injuste des familles à pension unique	19
	<i>Partie B : Croyances populaires erronées</i>	20
	○ Qu'est-ce que la «pauvreté» ?	21
	○ Couverture de régime de retraite	21
	○ Taux de participation aux REER	21
	○ Dépenses fiscales d'épargne-retraite	22
	○ Le secteur privé contribue aussi aux croyances erronées	23
	<i>Partie C : Vices de structure</i>	23
	○ Règle sur les biens étrangers de 20 % : Une proposition où tout le monde est perdant	24
	○ Régime de réglementation complexe et inefficace	25
	○ Problèmes du secteurs privé relatifs à la conception de régime	26
	○ Pensions, coûts et produits d'investissement	27
SECTION V :	La création du meilleur système de revenu de retraite au monde ...	28
	○ Réalisation du potentiel canadien	28
	○ Un plan de mise en oeuvre	35
NOTES EN FIN D'OUVRAGE	36

SECTION I LA RAISON DE LA PUBLICATION DU PRÉSENT DOCUMENT

Les origines du présent énoncé de principe

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) est le porte-parole national des répondants de régime de retraite au Canada ainsi que des entreprises professionnelles dont ils emploient les services. L'Association, qui compte presque 1000 membres, représente plus de 500 régimes de retraite d'un actif global dépassant les 226 milliards de dollars.

La mission de l'ACARR est de promouvoir la croissance et la solidité du système de revenu de retraite du Canada. Il est donc naturel que l'ACARR veuille proposer ses idées de façon constructive au débat en cours relativement à l'état du système de revenu de retraite et aux améliorations qu'on devrait y apporter.

C'est pourquoi l'ACARR a commandité une tribune de cadres de direction visant la discussion de l'état du système du Canada en avril dernier. La tribune a rassemblé six experts, qui ont été invités à évaluer la solidité actuelle du système et à proposer des solutions permettant de colmater les failles trouvées par eux.

Le sujet principal discuté par la tribune de cadres de direction était que le Canada a besoin d'un cadre d'évaluation de la solidité de son système de revenu de retraite. Par conséquent, les problèmes et les solutions étudiés par les Canadiens ont manqué de cohésion, d'uniformité et de direction. Le débat en cours qui porte sur les propositions du gouvernement fédéral relatives aux prestations aux aînés est un bon exemple de la situation actuelle. Il est difficile de parler des avantages (ou des désavantages) de ces propositions en l'absence d'une vision élargie, où l'on voit la situation actuelle du système de revenu de retraite du Canada, ainsi que la direction qu'il devrait prendre. Voilà les facteurs qui ont mené à la décision par l'ACARR de créer un énoncé de principe sur le revenu de retraite.

La rédaction du présent énoncé de principe

La préparation du présent énoncé de principe a été dirigée par le Comité des relations gouvernementales de l'ACARR. Le Comité qui comprend 21 spécialistes venant d'un bout à l'autre du Canada, et dont les membres possèdent des connaissances étendues et variées en matière d'économie et de finance de retraite, de justice, d'actuariat et d'investissement. Le Comité a formé une commission d'étude dirigée par Gretchen Van Riesen. Les membres sont Keith Ambachtsheer, Wendy Gauthier, Malcolm Hamilton, Ian Markham et Bruce Near de rédiger une description du système national de revenu de retraite idéal. La version préliminaire du travail a été achevée en août. Keith Ambachtsheer a également exercé la fonction d'éditeur.

La version préliminaire de l'énoncé de principe a été étudiée par le Comité des relations gouvernementales. La deuxième version préliminaire a été soumise à un certain nombre d'experts de l'industrie et au conseil d'administration de l'ACARR. L'énoncé de principe a été révisé en fonction des commentaires formulés. L'ACARR croit que l'énoncé de principe a profité des connaissances des plus grands esprits en la matière du Canada.

Comme c'est le cas pour toutes les publications et soumissions de l'ACARR, les membres de la commission d'étude chargée de préparer l'énoncé de principe n'ont pas été rémunérés pour leur travail. L'ACARR souhaite remercier tous les membres de la commission d'étude pour leur importante contribution au débat continu sur le système de revenu de retraite canadien. De plus, l'ACARR remercie les divers groupes et organismes qui ont financé ce projet afin qu'il puisse être imprimé et distribué.

L'ACARR croit que l'énoncé de principe reflète la perspective de ses membres, mais reconnaît que tous les membres n'appuient pas nécessairement toutes les recommandations, et que ceux-ci peuvent exprimer leur propre opinion quant à l'une ou l'autre des questions discutées dans le présent document.

Les objectifs de l'énoncé de principe

Les objectifs du présent énoncé de principe sont (a) de décrire le système national de revenu de retraite idéal, (b) de comparer le système idéal au système actuel du Canada, et (c) de déterminer les étapes nécessaires pour effectuer la transition. L'ACARR croit que le présent énoncé de principe permettra de réaliser les trois objectifs ci-dessus. L'ACARR souhaite recevoir vos commentaires et connaître votre réaction sur ce document. L'ACARR croit que le présent énoncé de principe peut jouer un rôle important dans la détermination de la direction du débat actuel sur le système de revenu de retraite canadien.

Faites parvenir vos commentaires à :

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite
60 Bloor Street West, Suite 1103, Toronto ON M4W 3B8
Téléphone (416) 964-1260 Télécopieur (416) 964-0567

SECTION II SOMMAIRE ET CONCLUSION

Sommaire

- Le Canada a établi un système de revenu de retraite à trois piliers raisonnablement équilibré : Le soutien de revenu minimal capitalisé offert à tous les aînés (pilier n° 1), le RPC et le RRQ obligatoires (pilier n° 2), et les régimes de retraite d'employeur facultatifs et les REER (pilier n° 3). Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont entendus sur les révisions du pilier n° 2. Maintenant, les piliers n° 1 et n° 3 doivent être améliorés de façon coordonnée et uniforme.
- L'ACARR croit que les réformes additionnelles du système canadien de revenu de retraite doivent être uniformes et viser l'atteinte des objectifs suivants : suffisance, équité, pérennité, transparence et efficacité.
- Ce document décrit un certain nombre d'obstacles à la réalisation de ces objectifs. Le premier est le manque de cohésion et d'uniformité des politiques fédérales relatives au soutien de revenu offert aux aînés et aux Canadiens qui travaillent, ainsi qu'aux politiques qui restreignent la capacité des Canadiens de préparer leur propre retraite. Un autre obstacle est le manque d'information et de connaissances des Canadiens sur leur système de revenu de retraite. Enfin, le système comporte un certain nombre de lacunes empêchant la conversion de l'épargne-retraite en une pension la plus élevée possible.
- L'ACARR croit que les problèmes du système de revenu de retraite décrits peuvent être résolus. C'est pourquoi elle propose des recommandations particulières aux gouvernements fédéral et provinciaux, aux employeurs et à l'industrie des services financiers.
- L'ACARR croit que la mise en oeuvre des recommandations donnera au Canada le meilleur système de revenu de retraite au monde. Un tel système permettrait au Canada d'avoir un avantage concurrentiel important en cette fin de millénaire.

Sommaires des recommandations

- Le manque de cohésion au Canada entre les trois objectifs du système de retraite que sont la suffisance, l'équité et la pérennité rend le système de plus en plus favorable aux aînés aux dépens des travailleurs à faible revenu et aux dépendants aux dépens des épargnants. Pour rétablir un équilibre satisfaisant, on doit prendre les mesures suivantes :
- Les prestations aux aînés et la Loi de l'impôt sur le revenu doivent être fondées sur la même perspective du revenu à l'effet qu'une famille ou une personne célibataire canadienne doit vivre décemment.
- Le gouvernement fédéral devrait adopter des niveaux de soutien de revenu minimal uniformes pour les célibataires et les familles.
- Le crédit d'impôt personnel de base et le crédit d'impôt de marié doivent être augmentés aux niveaux officiels de soutien de revenu minimal d'ici 2001. Par la suite, les crédits d'impôt personnel et de marié devront être augmentés proportionnellement aux niveaux officiels.
- Les prestations aux aînés doivent commencer aux niveaux proposés – 11 400 \$ pour les aînés célibataires et 18 400 \$ pour les couples aînés en 2001. Par la suite, les prestations devront être augmentées à un taux inférieur de 1 % au taux d'augmentation du salaire moyen jusqu'à ce qu'elles soient égales aux niveaux officiels de soutien de revenu minimal, niveaux auxquels elles seront maintenues par la suite.
- Les Canadiens qui gagnent plus du double du salaire moyen devraient avoir une possibilité durable de maintenir leur niveau de vie au moment de la retraite.
- Les dispositions de droits acquis de la Sécurité de la vieillesse envisagées devraient être éliminées.
- La récupération maximale (définie comme étant la somme de l'impôt et des réductions de prestations aux aînés) des nouvelles prestations aux aînés devrait être inférieure à 50 %.
- La législation relative aux régimes de retraite d'employeur devrait couvrir également les secteurs public et privé, et devrait être appliquée uniformément.
- Les règles du facteur d'équivalence devraient être modifiées pour refléter les différences d'indexation des dispositions des régimes de retraite d'employeur.
- Les occasions de répartition du revenu de retraite entre les conjoints en vertu des REER et des régimes de retraite devraient être égalisées.

○ Les employeurs devraient s'assurer que les instruments de retraite qu'ils créent pour leurs employés ont des objectifs d'employeurs et d'employés raisonnablement équilibrés.

○ Le gouvernement fédéral devrait institutionnaliser un processus de révision quinquennal visant à évaluer le rendement réel du système de revenu de retraite du Canada en fonction de normes et de références préalablement établies.

En vue d'éduquer les Canadiens sur les pensions (pour augmenter la transparence), l'ACARR fait les recommandations suivantes :

○ Les résultats d'étude du processus de révision du revenu de retraite quinquennal envisagé devraient être diffusés à grande échelle auprès du public canadien, et ce, dans un langage compréhensible.

○ Les gouvernements et leurs organismes, par exemple Statistiques Canada, devraient être encouragés à transposer les données et les résultats d'étude sur le système de revenu de retraite du Canada en renseignements qui permettront aux Canadiens de mieux comprendre leur système de revenu de retraite.

○ Le système d'éducation du Canada devrait être encouragé à concevoir et à enseigner la gestion financière personnelle au niveau secondaire.

○ L'industrie canadienne des services financiers devrait être encouragée à renseigner sa clientèle sur les fondements de l'économie de l'investissement et des pensions de façon compréhensible.

En vue de maximiser les dollars de pension à la sortie par dollar de cotisation à l'entrée, l'ACARR fait les recommandations suivantes :

○ La règle sur les biens étrangers de 20 % devrait être augmentée annuellement par tranches de 2 %, jusqu'à ce que la limite atteigne 30 %, puis être éliminée.

○ Les législateurs et les organismes de réglementation des pensions du Canada devraient rendre prioritaire la création d'un régime de réglementation de retraite simple et uniforme.

○ L'industrie canadienne des services financiers devrait offrir une gamme d'instruments d'investissement d'épargne-retraite abordables et faciles d'accès au public canadien.

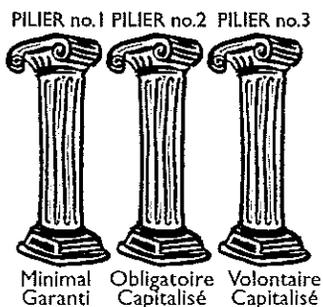
SECTION III LES BONS ET LES MAUVAIS CÔTÉS DU SYSTÈME CANADIEN ACTUEL

À quoi ressemble le système de revenu de retraite idéal ?

Les systèmes de revenu de retraite existent depuis longtemps. Au sein des sociétés agraires, les membres des grandes familles qui le pouvaient, subvenaient aux besoins de ceux qui ne le pouvaient pas. Vers la fin du 19e siècle, l'État a commencé à jouer un rôle formel au sein des économies développées par la mise en place de modestes régimes nationaux étendus de sécurité sociale de base. À cette époque, la révolution industrielle donnait naissance à des employeurs à grande échelle et aux premiers régimes de retraite d'employeur. Au cours des 100 dernières années, les composantes formelles publique et privée du système de revenu de retraite ont connu une croissance telle, qu'elles jouent maintenant un rôle critique et visible dans la vie des gens et dans la façon dont les économies développées fonctionnent.

À quoi ressemble le système national de revenu de retraite idéal à l'aube du 21e siècle ? L'ILLUSTRATION I décrit les dimensions clés du système de retraite idéal selon la Banque mondiale [1]. Nous croyons que ce modèle à trois piliers est un point de départ utile à notre discussion :

ILLUSTRATION I
LES PILIERS DE LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE



OBJECTIFS	Redistribution plus coassurance	Épargne plus coassurance	Épargne plus coassurance
FORME	Minimal, lié aux ressources et garanti, ou à montant fixe	Régime d'épargne pers. ou d'employeur	Régime d'épargne pers. ou d'employeur
FINANCEMENT	Capitalisé	Réglementé Capitalisé Intégralement	Capitalisé Intégralement
	Pilier public obligatoire	Pilier privé obligatoire	Pilier volontaire

SOURCE : Averting the Old Age Crisis, Banque mondiale, 1994.

- Le pilier n° 1 est un régime de retraite minimal capitalisé et lié aux ressources qui est garanti par l'État.
- Le pilier n° 2 est un régime de retraite d'employeur entièrement capitalisé, d'administration privée et obligatoire auquel tous les employés participent.
- Le pilier n° 3 comprend une gamme de régimes de pension ou d'épargne-retraite d'administration privée entièrement capitalisés, qui constituent la troisième tranche volontaire du système de revenu de retraite.

Cependant, le tableau ci-dessus ne décrit pas l'ensemble de la situation. Pour avoir une vision intégrale de cette dernière, il est nécessaire de bien connaître les cinq objectifs qu'un système national de revenu de retraite doit tenter d'atteindre.

Cinq objectifs pour notre système de revenu de retraite

Qualitativement, les cinq objectifs sont faciles à articuler : 1. Suffisance. 2. Équité. 3. Pérennité. 4. Transparence. 5. Efficacité. Cependant, les détails sont pour le moins problématiques, tout comme c'est le cas pour de nombreuses situations de tous les jours. Mais que veulent dire ces cinq mots en pratique et, le cas échéant, en termes quantitatifs ? C'est ce que nous allons maintenant voir :

SUFFISANCE : Un système de revenu de retraite idéal offre l'occasion aux personnes de conserver un seuil de revenu cible (par ex. 70 % de leur revenu avant la retraite) grâce à un régime de retraite et(ou) à un programme d'épargne-retraite personnel. Si une personne ne le fait pas ou si elle est incapable de le faire, l'État offre un régime de retraite minimal lié aux ressources.

ÉQUITÉ : Un système de revenu de retraite équitable gratifie l'autonomie et applique les mêmes règles et normes, dans le passé, le présent et le futur, à tous les citoyens.

PÉRENNITÉ : Un système pérenne offre aux participants un équilibre entre leurs attentes et les résultats obtenus. Ses règles doivent pouvoir s'adapter aux situations démographiques et économiques changeantes.

TRANSPARENCE :

Un système transparent permet aux participants de savoir ce qui se passe en général dans le système de revenu de retraite, de connaître leur situation particulière et de savoir ce qu'on attend d'eux.

EFFICACITÉ :

Un système efficace offre un seuil cible de revenu de retraite à un coût minimal.

Nous évaluons maintenant le système actuel de revenu de retraite du Canada en fonction de ces normes.

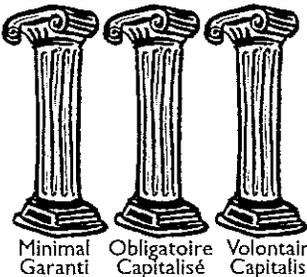
Le Canada a élaboré un système de revenu de retraite à trois piliers avec un équilibre raisonnable pendant la période de l'après-guerre

Les bons côtés du système actuel de revenu de retraite du Canada

Le Canada a élaboré un système de revenu de retraite à trois piliers avec un équilibre raisonnable pendant la période de l'après-guerre. Le pilier n° 1 est le programme SV/SRG subventionné, le pilier n° 2 est le RCP et le RRQ subventionnés partiellement, et le pilier n° 3 est une gamme de régimes de retraite d'employeur, de régimes subventionnés et de REER personnels. Ensembles, ces trois piliers ont élevé sensiblement le seuil de revenu des aînés canadiens au cours des 30 dernières années. Cette approche équilibrée est comparativement meilleure à celle des approches très déséquilibrées adoptées notamment par la France, l'Allemagne et l'Italie, qui ont placé la plupart de leurs oeufs dans un même grand panier, c'est à dire un pilier n° 2 non subventionné. Ces grands systèmes à pilier n° 2 non subventionné éprouvent maintenant de graves problèmes de financement. Ces problèmes ne feront qu'empirer avec le temps. Par contre, le Canada a pris récemment des mesures de stabilisation des subventions de RCP et de RRQ à un taux toujours abordable de 9,9 % du revenu gagné jusqu'au revenu moyen. Entre-temps, les budgets de fonctionnement fédéral et provinciaux sont en cours d'équilibration, ce qui commence à réduire l'ampleur de la dette publique proportionnellement au PIB.

En plus de comporter moins de risques, l'approche canadienne à trois piliers plus équilibrée est plus facile à modifier, le cas échéant. Un bon exemple est la série de révisions apportées au RCP et au RRQ. Un groupe de travail fédéral-provincial a élaboré une proposition pendant l'année 1995-1996 qui portait surtout sur les subventions supplémentaires et la création d'un conseil d'investissement du RCP. L'acceptation de la proposition par les Canadiens a été testée d'une façon raisonnablement ouverte et transparente en 1996. La loi a été rédigée afin de mettre en vigueur les modifications convenues, et elle devrait être adoptée pendant l'automne de 1997. Pendant ce temps, le Québec a accepté d'effectuer des changements parallèles au RRQ, de façon que le RCP et le RRQ continuent de fonctionner en tandem. Le pilier n° 2 du Canada a donc été amélioré en une période relativement courte de deux ans.

PILIER no.1 PILIER no.2 PILIER no.3



Les mauvais côtés du système actuel de revenu de retraite du Canada

Malheureusement, les piliers n° 1 et n° 3 du système actuel de revenu de retraite du Canada doivent également être améliorés. Mais, contrairement au récent processus d'amélioration du pilier n° 2 du RCP et du RRQ, aucun processus d'efficacité semblable ne semble être en place pour résoudre les graves problèmes des piliers n° 1 et n° 3. Par exemple, les propositions de prestations aux aînés visent à apporter des changements au pilier n° 1 de façon indépendante par l'établissement d'un revenu net d'impôt minimal pour les aînés après l'année 2001-2002. Une stratégie d'amélioration intégrée plus complète se doit de porter une attention simultanée aux cinq caractéristiques d'un système de revenu de retraite idéal :

SUFFISANCE :

Le gouvernement fédéral du Canada est l'agent de choix pour mener le processus de détermination des seuils de revenu de remplacement cibles et minimaux que le système de revenu de retraite du Canada devrait posséder, et des rôles respectifs des piliers n° 1, n° 2 et n° 3 pour nous aider à y arriver. Même si le gouvernement fédéral a reconnu de diverses façons qu'il devait effectivement jouer ce rôle, ses efforts à la tâche n'ont connu qu'un succès limité jusqu'à présent. Par conséquent, les modifications de système telle que le processus de réforme récent du RCP semblent avoir été ponctuelles. On peut dire la même chose des propositions de prestations aux aînés et des gels "temporaires" successifs des hausses des limites de cotisation aux régimes de pension agréés et aux REER.

ÉQUITÉ :

Le système actuel du Canada est fondamentalement non équitable à plusieurs aspects. Par exemple, au cours des 30 dernières années, les aînés ont reçu des prestations de retraite en cours et futures accumulées de pilier n° 1 et n° 2 dépassant largement les sommes qu'ils ont payées pour financer ces prestations. Le coût supplémentaire de ces prestations a été transféré aux générations futures comme dette gouvernementale additionnelle et comme dette au titre du RCP et du RRQ non financées. Le remplacement proposé des avantages de SV/SRG par les prestations aux aînés ne remédie pas vraiment à la situation. De nombreux autres exemples existent. Le système fiscal désavantage les travailleurs à faible revenu par rapport aux aînés à la retraite, ainsi que les employés du secteur privés par rapport à ceux du secteur public. Ceux qui ont un revenu supérieur à deux fois le salaire moyen n'ont aucune occasion viable d'épargne-retraite pour remplacer 70 % de leur revenu avant la retraite. Le secteur privé pourrait faire plus en vue d'assurer que les régimes de retraite sont de vrais arrangements employeurs-employés où tout le monde gagne.

Le système fiscal désavantage les travailleurs à faible revenu par rapport aux aînés à la retraite, ainsi que les employés du secteur privés par rapport à ceux du secteur public. Ceux qui ont un revenu supérieur à deux fois le salaire moyen n'ont aucune occasion viable d'épargne-retraite pour remplacer 70 % de leur revenu avant la retraite

PÉRENNITÉ :

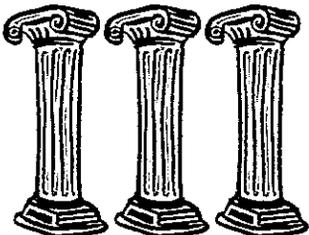
Un système de revenu de retraite pérenne peut respecter ses engagements. Cette question devient épineuse lorsque les postulats sur lesquels était basé le système initial (qu'on présuait pérenne) ne sont plus valables. Voilà en fait une description de la réalité actuelle : le taux de natalité et la croissance économique ont été plus faibles que prévu, tandis que le rendement de l'actif réel a été plus élevé. Ces conditions ont donné un plus grand attrait aux systèmes subventionnés par rapport aux systèmes de financement par répartition. Le Canada a réussi à augmenter les subventions du pilier n° 2. Toutefois, le gouvernement fédéral semble désireux de poursuivre la suppression de la croissance du pilier n° 3 subventionné, par les gels répétés de limite de cotisation aux régimes de retraite d'employeur et aux REER. Cependant, le pilier n° 3 est la source première d'épargne à long terme, qui est le fondement de l'augmentation de la richesse au Canada. En bout de ligne, le montant des pensions privées et publiques sera déterminé par la capacité de production de l'économie canadienne et par les droits accumulés sur l'économie mondiale par l'investissement. Plus le gâteau est gros, plus il y en a pour tout le monde.

Les sondages suggèrent que les Canadiens, de façon générale, ne connaissent pas très bien le fonctionnement de leur système de revenu de retraite, et ne savent pas si leurs objectifs personnels de revenu de retraite sont raisonnables par rapport aux exigences nécessaires à leur atteinte

TRANSPARENCE :

Les sondages suggèrent que les Canadiens, de façon générale, ne connaissent pas très bien le fonctionnement de leur système de revenu de retraite, et ne savent pas si leurs objectifs personnels de revenu de retraite sont raisonnables par rapport aux exigences nécessaires à leur atteinte. Hormis ce problème général, trois secteurs où un manque de transparence systémique est particulièrement troublant et nocif à une bonne politique gouvernementale. La première est la perception générale que le pilier n° 3 entraîne énormément de dépenses fiscales (un manque à gagner en recettes fiscales qui serait perçu en l'absence d'incitations fiscales à l'épargne-retraite). La seconde est la perception générale que les REER sont une gâterie pour les riches parce que les Canadiens à revenu élevé retirent plus d'avantages des REER que les Canadiens à revenu faible. Ces deux perceptions sont fondées sur des analyses qui sont, dans le meilleur des cas, incomplètes. L'industrie canadienne des services financiers et les médias doivent assumer une certaine responsabilité pour un problème de transparence de nature différente. En effet, trop de Canadiens ont des attentes irréalistes quant au rendement d'investissement futur et ne portent pas une attention suffisante aux coûts d'investissement.

PILIER no.1 PILIER no.2 PILIER no.3



Minimal Garanti Obligatoire Capitalisé Volontaire Capitalisé

EFFICACITÉ :

Un système de revenu de retraite offre une sortie de dollars de retraite maximale par dollar de cotisation qui entre. Présentement, le système canadien est ralenti de trois façons importantes. Deux pratiques non efficaces induites par le gouvernement existent : La première est la règle sur les biens étrangers de 20 %, imposée par le fédéral, qui a ralenti la création de richesse et les processus adéquats de diversification de l'actif de retraite du pilier n° 3 (ce problème affectera bientôt l'actif du pilier n° 2, puisque le conseil d'investissement du RCP se prépare à investir l'actif du RCP); la deuxième est les régimes de réglementation de pension lourds et fragmentés qui ont ralenti la croissance de la couverture de retraite du pilier n° 3 des Canadiens au travail. Une pratique non efficace induite par le secteur privé est la facturation de frais de vente et de gestion élevés par l'industrie canadienne des services financiers, sur de nombreux produits d'investissement admissibles aux REER, aux participants, ce qui, en bout de ligne, rendra difficile l'atteinte par les participants de leurs objectifs de revenu de retraite à un taux de cotisation abordable.

La SECTION IV des présentes étudie ces questions problématiques plus en détail.

Un système de
revenu de retraite
offre une sortie de
dollars de retraite
maximale par dollar
de cotisation qui
entre

SECTION IV EXAMEN DES PROBLÈMES ET DE LEURS CONSÉQUENCES

Analyse des problèmes du système de revenu de retraite du Canada

Comme nous avons pu le voir à la section III, le système de revenu de retraite du Canada a ses forces, mais aussi ses faiblesses. L'objet de la SECTION IV est d'analyser ces faiblesses en détail. Les obstacles à l'atteinte des objectifs de suffisance, d'équité et de pérennité seront examinés ensemble, puisqu'ils sont liés. Par exemple, les systèmes qui ont une pension minimale garantie trop élevée ou qui sont perçus comme fondamentalement injustes, ne seront tout simplement pas pérennes. La SECTION IV se termine par des discussions distinctes sur les problèmes de transparence et d'efficacité du système actuel.

Nous ne documentons pas ces défauts pour nous plaindre. L'ACARR croit que tous les problèmes identifiés ont une solution viable. Ces solutions sont décrites à la SECTION V du présent énoncé de principe. L'ACARR croit que leur application permettrait d'offrir aux Canadiens le meilleur système de revenu de retraite au monde. Un tel système permettrait également au Canada d'avoir un avantage concurrentiel important.

PARTIE A : LA RECHERCHE INFRUCTUEUSE DE LA SUFFISANCE, DE L'ÉQUITÉ ET DE LA PÉRENNITÉ

La faiblesse la plus fondamentale du système de revenu de retraite du Canada aujourd'hui est son incapacité à offrir ce qu'on attend de lui : des pensions suffisantes, des occasions équitables et la pérennité. Il est important de comprendre les origines de la situation actuelle :

- Notre système de sécurité sociale a été établi dans les années soixante selon la méthode de financement par répartition. Les grands piliers à financement par répartition étaient viables lorsque la population et l'économie étaient en croissance rapide; ce type de pilier ne sera probablement pas en mesure de relever les défis du siècle prochain et risque d'exiger un prix exorbitant aux générations futures.
- Les programmes gouvernementaux sont ajustés en fonction de l'inflation de façon souvent incohérente. Par exemple, les prestations gouvernementales sont pleinement indexées mais la Loi de l'impôt sur le revenu ne l'est pas. Avec le temps, les bénéficiaires de prestations gouvernementales non imposables, comme

La faiblesse la plus fondamentale du système de revenu de retraite du Canada aujourd'hui est son incapacité à offrir ce qu'on attend de lui : des pensions suffisantes, des occasions équitables et la pérennité

le revenu supplémentaire garanti ou les prestations aux aînés proposées (programme qui le remplace), seront mieux protégés contre l'inflation que les gens qui se soutiennent eux-mêmes en travaillant et en épargnant.

- Il arrive que les problèmes découlent d'omissions ou de négligence, par exemple les prestations aux aînés projetées, programme mal coordonné avec la Loi de l'impôt sur le revenu, ainsi que le gel des limites d'épargne-retraite, qui empêche de nombreux Canadiens d'épargner en vue de leur retraite de façon suffisante et viable.
- Enfin, un écart malsain s'est développé entre l'épargne-retraite du secteur privé et l'épargne-retraite du secteur public – un écart qui risque de créer deux catégories de Canadiens retraités : les employés du secteur public qui prennent une retraite anticipée confortable et les employés qui continuent de travailler dans la soixantaine et au-delà. Notre préoccupation n'est pas que le système de revenu de retraite du Canada a des faiblesses, car le temps dévoile les faiblesses des meilleurs systèmes. Notre préoccupation est que les efforts du gouvernement visant à réformer le système ne découlent d'aucune vision unificatrice ni d'objectifs clairs et uniformes de suffisance, d'équité et de pérennité. Par conséquent, les piliers de notre système de retraite sont de moins en moins coordonnés. Par exemple, les dispositions de récupération des prestations du pilier n° 1 rendent le deuxième pilier (RCP/RRQ) redondant. Pendant ce temps, le gouvernement offre le troisième pilier (régimes d'épargne-retraite) aux personnes qui n'en ont pas besoin (c'est-à-dire les Canadiens à faible revenu qui sont bien soutenus par les piliers n° 1 et n° 2) tout en ignorant ceux qui en ont vraiment besoin (c'est-à-dire les Canadiens qui reçoivent très peu des deux premiers piliers).

Les piliers de notre système de retraite sont de moins en moins coordonnés

Manque d'équité entre les générations

Jusqu'à tout récemment, le système de sécurité sociale du Canada ne portait pas beaucoup attention aux générations futures. On ne semblait pas reconnaître que la viabilité à long terme des programmes dépendait de notre capacité d'augmenter l'impôt et de réduire les prestations des générations futures. Des décisions récentes du gouvernement à l'égard de la politique fiscale et du financement du Régime de pensions du Canada sont des premières démarches importantes visant l'établissement d'un système de sécurité sociale pérenne qui protège les intérêts des générations futures ainsi que ceux de la génération présente.

Malheureusement, les prestations aux aînés projetées et le traitement gouvernemental des REER et des limites de pension ne font rien pour améliorer les modèles d'acte ci-dessus et imposent un fardeau plus lourd aux générations futures qu'aux travailleurs et retraités d'aujourd'hui. Les prestations aux aînés garantissent aux aînés un revenu net d'impôt excédant de loin ce que les travailleurs ont le droit de gagner avant de devoir être assujettis à l'impôt sur le revenu et les charges sociales. Le maintien des droits acquis en matière de prestation de la sécurité de la

vieillesse pour ceux qui sont nés avant le 1er janvier 1936, tout en refusant ces droits à ceux qui sont nés plus tard est injuste, surtout en l'absence d'une transition graduelle ou d'une disposition permettant des REER supplémentaires pour remplacer le revenu perdu. Le gel des limites de REER et de pension jusqu'à ce qu'ils soient, en termes réels, bien inférieurs à ceux dont jouissent présentement les aînés est encore un autre exemple de délégalation des coûts du traitement généreux des retraités et de ceux qui approchent l'âge de retraite aux générations futures.

Les aînés d'aujourd'hui sont chanceux, car ils n'ont pas été imposés fortement lorsqu'ils étaient au travail, comparativement aux normes actuelles. Ils ont eu droit aux prestations médicales et de la Sécurité de la vieillesse universelles financées en partie par l'endettement des générations futures. Ils ont eu droit aux prestations du RCP ou du RRQ, pour lesquelles ils n'ont payé qu'une fraction du prix réel. Ils ont eu droit à un taux de rendement élevé net d'impôt sur leur maison et ont profité des taux d'intérêt réels les plus élevés du siècle pendant la durée de leur retraite. Il est difficile de rapprocher ces faits avec l'augmentation des charges sociales et de l'impôt sur le revenu des jeunes tout en gelant leurs limites de REER et en coupant dans leurs prestations de la sécurité de la vieillesse. Les aînés qui le peuvent devraient contribuer maintenant à la récupération d'un système qui leur a offert un traitement généreux. Nous ne présentons pas ces réalités par manque de respect ou en vue de nier que les aînés d'aujourd'hui ont participé à la grandeur du pays qu'est devenu le Canada. Nous ne voulons qu'affirmer que les intérêts financiers des travailleurs pauvres et des jeunes doivent être traités de façon équitable.

Les aînés qui le peuvent devraient maintenant à la récupération d'un système qui leur a offert un traitement généreux

Points de vue irréconciliables sur le "faible revenu"

Les prestations aux aînés projetées établissent un revenu minimal net d'impôt pour les aînés en 2001. Un couple à la retraite aura un revenu garanti de 18 400 \$, tandis que les aînés célibataires auront droit à 11 400 \$. Dans de nombreuses provinces, des crédits d'impôt et des régimes d'aide provinciale viendront s'ajouter à ce revenu minimal garanti.

Avec l'établissement du niveau de ces prestations et des sommes payables correspondantes en vertu des programmes actuels (sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti et crédits d'impôt non remboursables pour les aînés), le gouvernement est vraisemblablement guidé par une idée du revenu que les aînés ont besoin pour mener une vie décente. Il est difficile de rapprocher cette idée avec la façon dont le gouvernement traite les contribuables. Les travailleurs célibataires doivent payer de l'impôt lorsque leur revenu dépasse 6 500 \$, tandis que les couples doivent payer de l'impôt lorsque leur revenu dépasse 12 000-13 000 \$. Les travailleurs doivent endurer les charges sociales et les dépenses associées à l'emploi. Ils n'ont pas eu la chance de payer leur résidence principale, contrairement à de nombreux aînés, et ils n'ont pas droit aux réductions sur les services bancaires et sur le transport en commun, pour ne nommer que celles-là.

Ce manque d'uniformité crée des problèmes tangibles. L'argent gagné par les travailleurs à faible revenu est offert à des aînés qui ont déjà un soutien suffisant.

Élimination des mesures d'incitation à l'épargne

Un système de retraite idéal équilibre le soutien à ceux qui en ont besoin et la promotion des mesures d'incitation à l'épargne, ce qui soutient une économie saine et en croissance. Les prestations aux aînés projetées sont un exemple des problèmes soulevés lorsqu'un élément, le soutien aux indigents, est favorisé sans en étudier les impacts sur l'épargne et la croissance économique. Les prestations aux aînés, après impôt, représente environ 150 % du coût de la nourriture, des vêtements et de logement. Elle garantit aux retraités un niveau de vie modeste mais confortable même s'ils n'ont aucune autre source de revenu.

Certains programmes actuels, destinés à être remplacés par les prestations aux aînés, sont universels ou quasi-universels. De nombreux aînés aisés profitent actuellement de la sécurité de la vieillesse et du crédit d'impôt pour revenu de pension. La récupération des prestations actuelles se fait aux niveaux de revenu faible. Aux niveaux de revenu élevé, les taux de récupération sont modestes et ne représentent pas une mesure dissuasive d'épargne-retraite. Le gouvernement a décidé que ce n'était plus une option viable en raison du coût des programmes universels, qui augmentera radicalement après 2015, au moment où les enfants du baby boom prendront leur retraite. Le coût des programmes actuels peut être réduit, soit par (a) la diminution des prestations de tous les bénéficiaires, soit par (b) le maintien des prestations des bénéficiaires à faible revenu et par la diminution radicale des prestations des personnes qui épargnent en vue de leur propre retraite (c'est-à-dire un ciblage plus précis).

Les nouvelles prestations aux aînés sont fondées uniquement sur la deuxième approche, et maintient les prestations de la majorité tout en les réduisant radicalement pour la minorité. Cette façon de faire crée des mesures dissuasives significatives d'épargne-retraite – des taux d'imposition marginaux (y compris la récupération) qui se situent entre 50 et 80 % pour les aînés qui ont un revenu relativement modeste. Le gouvernement croit que cette combinaison de soutien relativement généreux pour les indigents et de taux d'imposition et de récupération élevés parviendra à encourager les Canadiens à se fier davantage à eux-mêmes. Le contraire risque plutôt de se produire. Les Canadiens à revenu moyen pourraient tout simplement décider de compléter les programmes gouvernementaux par l'accumulation de placement non productif de revenu, comme les maisons ou les hypothèques exemptes d'intérêt pour leurs enfants. Ils pourraient également décider d'éviter les régimes d'épargne-retraite qui génèrent des revenus à imposition élevée.

Un bon système de retraite gratifie ceux qui travaillent et qui épargnent. Les taux de récupération devraient être coordonnés avec les taux d'imposition afin que le total, peu importe le niveau de revenu, soit inférieur à 50 %. Si des taux d'imposition et de récupération de 60 à 80 % sont nécessaires pour rendre un programme abordable, c'est que le niveau de prestation est trop élevé.

Un bon système de retraite gratifie ceux qui travaillent et qui épargnent

Déformations induites par l'inflation

Dans les années soixante, personne n'était protégé contre l'inflation :

- Les bénéficiaires de programmes gouvernementaux (RCP, RRQ, SV) recevaient des prestations gelées.
- Les travailleurs étaient vulnérables au non-ajustement des tranches d'imposition aux taux d'inflation, c'est-à-dire qu'à mesure que l'inflation augmentait leur revenu, la Loi de l'impôt sur le revenu, qui n'était pas indexée sur l'inflation, prenait un pourcentage croissant du revenu.

Au cours des 25 dernières années, certains groupes ont réussi à se protéger contre l'inflation, tandis que d'autres n'y sont pas parvenus. Le gouvernement fédéral a établi un ordre hiérarchique

- Les personnes qui épargnaient et qui investissaient en vue de leur retraite devaient endurer des REER et des limites de pension gelés. De plus, tout revenu d'investissement qui ne provenait pas d'un abri fiscal n'était pas ajusté en fonction de l'inflation (les gains d'investissement qui étaient nécessaires à la préservation du pouvoir d'achat étaient imposables aux taux marginaux d'impôt maximal comme s'il s'agissait de bénéfices réels.

Au cours des 25 dernières années, certains groupes ont réussi à se protéger contre l'inflation, tandis que d'autres n'y sont pas parvenus. Le gouvernement fédéral a établi un ordre hiérarchique. Au sommet on retrouve les bénéficiaires de prestations gouvernementales exemptes d'impôt, comme le supplément de revenu garanti et les prestations aux aînés projetées. Ces groupes reçoivent des prestations entièrement indexées et, puisque leurs prestations sont exemptes d'impôt, ils conservent leur protection contre l'inflation.

Ensuite, on retrouve les bénéficiaires de prestations gouvernementales imposables et les travailleurs dont le salaire suit l'inflation. Le revenu de ces groupes augmente avec le coût de la vie, mais puisque la Loi de l'impôt sur le revenu est partiellement indexée (et pendant de nombreuses années, elle était non indexée), ces groupes paient un pourcentage toujours croissant en impôt, et leur revenu net ne suit pas l'inflation.

Ensuite, on retrouve les personnes qui participent aux régimes d'épargne-retraite. La limite de pension est gelée depuis 1976, et le demeurera jusqu'en 2005. La limite de REER a été ajustée de temps à autre, mais est maintenant gelée jusqu'en 2004.

Enfin, on retrouve ceux qui épargnent pour leur retraite en dehors des abris fiscaux, un groupe qui ne possède aucune protection contre l'inflation. Les prestations gouvernementales ont été indexées, le système fiscal a été partiellement indexé, et les limites de REER ont été ajustées de temps à autre. Mais ceux qui épargnent en dehors des abris fiscaux voient leurs intérêts et leurs gains en capital imposés à des taux toujours croissants sans ajustement par rapport à l'érosion continue du pouvoir d'achat de leurs épargnes.

Les Canadiens ne sont pas bien servis par les systèmes qui ne protègent que certaines personnes. De tels systèmes ne sont jamais vraiment pérennes. L'inflation change lentement, mais sûrement, leur caractère. Dans le présent cas, avec le temps, les aînés sont à l'aise, les travailleurs le sont moins, et les épargnants encore moins. En bout de ligne, le système, qui était équilibré au départ, finit par ressembler au système que nous avons aujourd'hui :

- Des prestations généreuses pour ceux qui dépendent du gouvernement.
- Un impôt élevé pour tous les autres.
- Incitation à l'épargne déficiente pour les Canadiens à faible revenu (parce que les prestations gouvernementales remplacent presque tout leur revenu).
- Une capacité d'épargne réduite pour les autres Canadiens en raison de la diminution (en termes réels) des limites et du mauvais traitement fiscal des épargnes en dehors des abris fiscaux.

Les Canadiens ne sont pas bien servis par les systèmes qui ne protègent que certaines personnes

Aucune occasion d'épargne durable pour ceux qui ont un salaire supérieur au double du salaire moyen

Selon la politique gouvernementale, le système d'épargne-retraite du Canada (REER et RPA) doit être mieux adapté aux Canadiens à revenu modeste et à revenu moyen. Cela s'accomplit par l'impossibilité, pour ceux qui ont un salaire supérieur au double du salaire moyen, d'épargner un montant proportionnel à leur revenu. Qu'est-ce que le gouvernement fédéral croit que les citoyens qui gagnent plus du double du salaire moyen et qui paient une partie non proportionnelle élevée de l'impôt qui soutient les programmes sociaux du Canada devraient faire ? [3].

- S'ils achètent des obligations ou des CPG, la moitié de leurs intérêts est engloutie par l'impôt. Après l'impôt et l'inflation, ils seront chanceux d'obtenir un taux de rendement positif.
- S'ils achètent des actions, l'impôt engloutit 40 % de leurs dividendes et 40 % de leurs gains en capital. Après l'impôt et l'inflation, ils seront chanceux d'obtenir un taux de rendement de 2 %.

Contrairement à leurs homologues d'Europe continentale, la sécurité sociale n'a pas grand chose à leur offrir – une modeste pension du RCP/RRQ et peu ou pas de prestations aux aînés. Comme leurs homologues de la plupart des pays industrialisés, ils ont la capacité limitée de reporter l'impôt (moins de la moitié des limites des É.-U. et du Royaume-Uni), les taux marginaux d'imposition élevés et les taux d'imposition élevés sur les gains en capital.

Ayant perdu la moitié de leur revenu d'emploi en impôt, les personnes qui épargnent pour la retraite perdront également, sans la capacité de reporter l'impôt, la moitié de leurs épargnes. Le système d'épargne-retraite canadien avait été conçu pour protéger les Canadiens contre l'imposition double de leurs épargnes de retraite. Le fait d'épargner à l'extérieur d'un abri fiscal est beaucoup trop dispendieux parce que les règles fiscales pénalisent les rendements réels et la composante de rendement dont l'objet est de maintenir le pouvoir d'achat. Le fardeau revient presque entièrement aux travailleurs du secteur privé, puisque la plupart des travailleurs du secteur public reçoivent des pensions garanties par le gouvernement sur le revenu sans limite.

Écart entre les pensions du secteur public et du secteur privé

Les pratiques d'épargne-retraite des employés du secteur public et des employés du secteur privé sont très différentes.

- Les employés du secteur public constituent 25 % de la main d'oeuvre, 50 % des membres de régime de retraite et près de 70 % de l'actif et des cotisations de pension.
- L'étude de l'Institut canadien des actuaires "Troubled Tomorrows" a démontré que le taux d'épargne-retraite des employés du secteur public (cotisations totales aux régimes de pension et aux REER comme pourcentage du salaire) était plus du double de celui des employés du secteur privé. L'Institut canadien des actuaires a conclu que cette différence permettrait aux employés du secteur public de prendre leur retraite, en moyenne, 10 ans avant les employés du secteur privé [4].

Ces différences de comportement de participation aux régimes de retraite et d'épargne-retraite reflètent indubitablement, jusqu'à un certain point, les différences de philosophie de rémunération entre les secteurs public et privé. Pourtant, l'anomalie est si choquante qu'elle mérite d'être étudiée plus en profondeur.

En 1990, le gouvernement fédéral a récrit les règles sur les REER et les régimes de retraite pour créer un système où tous les Canadiens auraient un accès égal aux régimes d'épargne-retraite exempts d'impôt. Plutôt que de réduire les différences entre les secteurs, les nouvelles règles ont amélioré les avantages traditionnels des régimes du secteur public. Le système de facteur d'équivalence acceptait comme normative la valeur de l'indexation, des options de retraite anticipée et des prestations de transition – des caractéristiques courantes dans les régimes du secteur public, mais plus rares dans les régimes du secteur privé. Par conséquent, l'Institut canadien des actuaires a évalué qu'en 1992, les cotisations aux régimes du secteur public ont dépassé les droits de cotisation aux REER cédés par les membres de ces régimes de plus de 5 milliards de dollars. Réciproquement, les cotisations aux régimes du secteur privé étaient inférieures de 1,4 milliards de dollars aux droits de cotisation aux REER cédés par les membres de ces régimes.

Ayant perdu la moitié de leur revenu d'emploi en impôt, les personnes qui épargnent pour la retraite perdront également, sans la capacité de reporter l'impôt, la moitié de leurs épargnes

Dans le passé, Revenu Canada a fait preuve d'un manque d'uniformité relativement à l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu dans le traitement des régimes de retraite public et privé. Par exemple, avant 1992, la plupart des régimes du secteur public étaient exonérés des limites de pension imposées aux régimes du secteur privé (la pension maximale étant d'environ 60 000 \$ par année après 35 années de service). Cette pratique bénéficie d'une clause de droits acquis depuis 1992, depuis les modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, ce qui signifie que pratiquement tous les régimes du secteur public ne sont pas assujettis au maximum pour le service avant 1992. De plus, le gouvernement fédéral a remis trois fois à plus tard la croissance promise des pensions maximales. Ce traitement est non proportionnel et injuste à l'égard des régimes du secteur privé.

De plus, la Loi de l'impôt sur le revenu exige que les répondants de régime suspendent leurs versements aux régimes de retraite une fois que le surplus dépasse de 10 % le passif actuariel des régimes. Les régimes couvrant les employés du gouvernement fédéral ont un surplus qui dépasse de 25 % le passif actuariel, pourtant le gouvernement fédéral continue de cotiser environ 1,5 milliard de dollars par année en argent des contribuables.

Si nous voulons que notre système de retraite réponde aux besoins de tous les Canadiens, nous avons besoin de politiques fédérales et provinciales qui s'appliquent équitablement et également aux secteurs public et privé.

Traitement injuste des familles à pension unique

Les Canadiens sont imposés en tant que personnes, mais sont traités comme des familles en ce qui a trait aux programmes comme les prestations aux aînés. Les familles à revenu unique, et plus généralement les familles où un des deux conjoints gagne la plus grande partie du revenu familial, ne sont pas bien traitées par ce système. Pendant leur vie active, ils sont soumis à un taux d'imposition élevé par rapport aux familles comparables dont le revenu est réparti plus également entre les conjoints. Lorsque la famille à revenu unique prend sa retraite, le conjoint à faible revenu perd ses prestations aux aînés en raison du revenu du conjoint qui est soumis à un taux d'imposition élevé. En vertu de la sécurité de la vieillesse, cela ne produisait pas. Le conjoint à faible revenu conservait ses prestations de SV, ce qui compensait en partie pour le lourd fardeau fiscal de la famille.

La Loi de l'impôt sur le revenu permet aux familles à revenu unique de diviser le revenu après la retraite entre les conjoints par l'entremise des REER de conjoint. La famille perdra toujours ses prestations aux aînés fondées sur le revenu familial, mais son fardeau fiscal sera réduit. Toutefois, si le conjoint à l'emploi participe à un régime de retraite, la famille ne peut pas diviser le revenu après la retraite entre les conjoints. À la retraite, elle demeure une famille à revenu unique, et a un taux d'imposition élevé et très peu de prestations gouvernementales.

Si nous voulons que notre système de retraite réponde aux besoins de tous les Canadiens, nous avons besoin de politiques fédérales et provinciales qui s'appliquent équitablement et également aux secteurs public et privé

Les familles à revenu unique retraitées peuvent améliorer leur situation financière en se séparant ou en divorçant. Le conjoint à faible revenu pourrait prendre l'actif non productif de revenu, par exemple la maison familiale, et être admissible aux prestations aux aînés complètes. Une autre solution serait que le conjoint à faible revenu prenne l'actif productif de revenu, comme une portion de la pension du conjoint au travail, auquel cas le fardeau fiscal du couple serait réduit.

Un système qui traite les couples divorcés plus favorablement que les couples mariés et les familles avec des REER plus favorablement que les familles avec des pensions n'est pas particulièrement équitable. Idéalement, nous devrions passer à un système fondé sur le revenu familial, tel que l'avait recommandé la Commission Carter dans les années soixante. Sinon, des mesures devront être prises pour améliorer la situation des familles à pension unique.

Les Canadiens entrent sur le marché du travail sans outils et sans préparation; ils ne peuvent donc pas comprendre comment le système fonctionne et le rôle qu'ils ont à y jouer au cours de leur vie de travailleur

PARTIE B : CROYANCES POPULAIRES ERRONÉES

Une preuve du succès d'un système de retraite est la compréhension générale et uniforme par les parties concernées des buts et des objectifs du système. Seule une compréhension étendue assure que tous les participants du système (les décideurs, les gouvernements, les employeurs et les personnes) connaissent leur rôle et leurs responsabilités respectifs. C'est un défi pour tout pays, y compris le Canada, que de tenter d'atteindre cet objectif. Nous pouvons identifier un certain nombre de raisons expliquant pourquoi les Canadiens ne sont pas aussi bien renseignés sur les questions de pension qu'ils devraient l'être.

Premièrement, il n'y a que très peu de renseignements sur le système de retraite qui sont clairs, compréhensibles et accessibles à la majorité. De plus, les sources gouvernementales et du secteur privé présentent souvent le sujet de façon très technique, que seule une minorité spécialisée ne perçoit comme compréhensible. La situation est aggravée par le fait que les principes d'épargne-retraite ne sont pas présentés dans le cadre du système scolaire. Par conséquent, les Canadiens entrent sur le marché du travail sans outils et sans préparation; ils ne peuvent donc pas comprendre comment le système fonctionne et le rôle qu'ils ont à y jouer au cours de leur vie de travailleur. Souvent, ils ne prennent connaissance des faits que lorsqu'il est trop tard pour prendre en charge leur propre avenir financier.

Le gouvernement fédéral, et particulièrement Statistiques Canada, est la source principale de renseignements sur la façon dont le système actuel fonctionne, et les personnes qui en profitent. Toutefois, les renseignements de Statistiques Canada et des autres services gouvernementaux sont parfois présentés par les médias d'une façon qui ne dit pas tout ce qu'il y a à savoir. Par conséquent, la politique publique du Canada est formulée à partir de renseignements qui sont incomplets et qui

donnent parfois des idées fausses à propos du système de revenu de retraite du Canada. Nous décrirons maintenant quatre exemples de ce problème : la pauvreté chez les aînés, la couverture de régime de retraite, les taux de participation aux REER et la mesure des dépenses fiscales liées aux pensions.

Faire la distinction entre les niveaux de soutien de revenu minimal et le seuil de pauvreté au Canada

De nombreux Canadiens croient que le taux de pauvreté des aînés canadiens est élevé et que ces derniers sont pauvres. Statistiques Canada publie un tableau du seuil de faible revenu qui, même s'il n'a jamais été conçu pour définir le seuil de pauvreté, est maintenant utilisé par les analystes de politique sociale et les médias à cette fin. Par conséquent, son seuil de faible revenu de, par exemple, 18 000 \$ pour un couple sans enfants dans une communauté moyenne est devenu le seuil de pauvreté officieux de ce couple. Par opposition, aux États-Unis, 9 200 \$ est le seuil de pauvreté officiel. La différence se trouve dans la définition de la pauvreté. Les É.-U. définissent le seuil de pauvreté comme le montant requis pour se procurer 100 % du nécessaire à la vie: nourriture, vêtements et abri. Il est clair que le soutien de revenu minimal aux aînés est bien plus élevé au Canada. Il est incorrect de dire que ces cibles de soutien de revenu minimal sont équivalentes aux seuils de pauvreté du Canada [5].

Statistiques Canada publie un tableau du seuil de faible revenu qui, même s'il n'a jamais été conçu pour définir le seuil de pauvreté, est maintenant utilisé par les analystes de politique sociale et les médias à cette fin

Couverture de régime de retraite

Tous les deux ans, Statistiques Canada publie des données sur le nombre de Canadiens couverts par des régimes enregistrés de retraite. Leurs renseignements en date du 1er janvier 1995 démontrent que les employés couverts par des régimes enregistrés de retraite représentaient 43 % de la main d'oeuvre payée ou 34 % de la population active totale. Toutefois, leur publication ne reflète pas le fait que de nombreux autres Canadiens sont couverts par des REER collectifs d'employeur, et que de nombreux autres sont couverts adéquatement par des programmes gouvernementaux de sécurité sociale. Le lecteur garde l'impression que le Canada est aux prises avec un grave problème de couverture, et conclut que de nombreux employeurs se doivent d'être plus responsables. Il peut très bien y avoir un problème de couverture de régime de retraite au Canada, particulièrement au secteur privé. Toutefois, il est difficile d'évaluer l'envergure du problème sans obtenir de bons renseignements sur la couverture de retraite par les segments du marché du travail pertinents et sur la couverture des REER collectifs.

Taux de participation aux REER : faible ou élevé ?

Statistiques Canada publie des études sur les montants versés à titre de cotisations aux REER par les Canadiens. Le message qui a souvent accompagné ces données est que le système actuel est injuste parce qu'il ne privilégie que les Canadiens à revenu élevé. Statistiques Canada encourage ce point de vue par la mise en valeur de

statistiques qui, sans être incorrectes, peuvent être trompeuses. Par exemple, en 1995, Statistiques Canada rapportait que seulement 29 % des Canadiens cotisaient aux REER et que 81 % de ceux qui n'épargnaient pas gagnaient moins de 20 000 \$ par année. Statistiques Canada n'a pas mentionné que les Canadiens à faible revenu n'avaient pas à cotiser à des régimes de retraite pour que leur niveau de vie à la retraite puisse se comparer favorablement à leur niveau de vie avant la retraite.

Statistiques Canada serait d'une plus grande aide au système de revenu de retraite du Canada si elle précisait que, même s'il n'y avait que 29 % des déclarants qui cotisaient à des REER en 1995, si on exclut les personnes de moins de 25 ans et celles de plus de 65 ans, le taux de participation grimpe à 36 %. Si on exclut également les personnes dont le revenu est inférieur à 20 000 \$ par année, le taux de participation grimpe encore, soit jusqu'à 56 %. Si les personnes qui participent à des régimes enregistrés de retraite, plutôt qu'à un REER, sont ajoutées au calcul, le pourcentage général des participants canadiens passe à 77 %. En se fondant sur cette analyse, on perçoit une bien meilleure perspective. Le taux de participation passe de 29 % à 77 % uniquement en regardant de plus près les personnes qui ont besoin des REER pour épargner en vue de leur retraite.

Le ministère des Finances a publié des évaluations à l'effet que le système d'épargne-retraite du Canada a coûté 15 milliards de dollars au gouvernement fédéral en 1991. Toutefois, ce chiffre ne représente qu'une partie de la réalité

Calcul des dépenses fiscales

On dit aux Canadiens que le gouvernement fédéral cède une énorme partie des recettes fiscales aux régimes d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale. On conclut, à partir de ces «renseignements», que le gouvernement devrait résister à l'augmentation des limites de cotisation, ce qui coûterait plus cher aux contribuables. Une certaine partie des recettes fiscales est peut-être perdue en raison de la possibilité de pouvoir reporter l'impôt pour l'épargne-retraite, mais l'envergure de cette perte est très difficile à déterminer.

Le ministère des Finances a publié des évaluations à l'effet que le système d'épargne-retraite du Canada a coûté 15 milliards de dollars au gouvernement fédéral en 1991. Toutefois, ce chiffre ne représente qu'une partie de la réalité. Par exemple, il ne représente pas adéquatement les recettes récupérées plus tard lorsque les contribuables retirent leur argent et paient l'impôt approprié. De plus, il est fondé sur l'hypothèse irréaliste que les contribuables épargneraient et investiraient de la même façon si les mesures d'incitation à l'épargne-retraite étaient éliminées.

L'Institut canadien des actuaires, dans son exposé de principe intitulé «Troubled Tomorrows», a déterminé qu'une évaluation plus raisonnable de l'impact du système d'épargne-retraite sur les recettes fiscales fédérales et provinciales est d'environ 5 milliards de dollars. Étant donné la surestimation des dépenses fiscales en cause par un facteur de trois, il n'est pas surprenant que, lorsque l'on compare le système de revenu de retraite du Canada et celui d'autres pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, on s'aperçoit qu'il a du retard quant à la facilitation de l'accumulation d'épargne-retraite.

Enfin, la question des dépenses fiscales va au-delà d'une simple publication d'une évaluation raisonnable (par opposition à une évaluation trop élevée). Le terme même de «dépense fiscale» suggère qu'un événement sinistre est en cours, que le fait de reporter l'impôt est directement lié aux déficits gouvernementaux. On ignore complètement le fait qu'en reportant l'impôt payable sur l'épargne-retraite maintenant, l'accumulation de capital qui en résulte crée un nouvel investissement et une nouvelle richesse. Cette nouvelle richesse finance les paiements de pensions futures et produit des recettes fiscales additionnelles. En ce sens plus large, la question est de savoir si nous devons dépenser plus maintenant et avoir moins plus tard, quand nous en aurons vraiment besoin, ou épargner plus maintenant de façon à avoir davantage plus tard, lorsque nous en aurons vraiment besoin (lorsque les enfants du baby boom prendront leur retraite).

Le secteur privé contribue aussi aux croyances erronées

Les croyances erronées concernant la finance et les investissements de retraite ne résultent pas toutes des gestes posés par le gouvernement fédéral et de ses organismes. L'industrie des services financiers du Canada a profité significativement de la décision de milliers de Canadiens d'investir leurs cotisations de REER sur les marchés des actions et des obligations par l'entremise des produits d'investissement. Certaines entreprises de services financiers et certains conseillers financiers ont fait du bon travail d'information auprès de leurs clients quant à la nature des marchés financiers, aux perspectives raisonnables de rendement futur, à la diversification et à l'impact négatif des frais élevés sur l'accumulation d'un coussin de retraite suffisant à un taux de cotisation abordable.

D'autres se sont toutefois concentrés sur la communication des rendements élevés atteints pendant des périodes financières qui risquent de ne pas être de bons exemples d'avenir probable. On donne l'impression qu'un rendement à deux chiffres est normal, et qu'on peut s'attendre à un maintien de la situation. De plus, les rendements atteints sont rarement comparés à ceux d'un fonds indiciaires à gestion passive comportant les mêmes objectifs d'investissement. Par conséquent, il est difficile pour les participants de faire la part des choses, à savoir si les administrateurs de ces fonds créent une valeur suffisante pour compenser les frais facturés et les risques pris.

PARTIE C : VICES DE STRUCTURE

Jusqu'à présent, nous avons analysé les problèmes du système de retraite actuel relatifs à l'atteinte des objectifs de suffisance, d'équité, de pérennité et de transparence. Cette dernière partie de la SECTION IV se concentre sur les obstacles qui empêchent l'atteinte de l'objectif d'efficacité du système. Nous étudions quatre problèmes particuliers : (1) la règle sur les biens étrangers de 20 %, (2) un régime de réglementation accablant, (3) le manque continu de souplesse de la conception de certains régimes de retraite d'employeur, et (4) le coût trop élevé de l'investissement de REER par l'entremise de nombreux produits d'investissement.

La question est de savoir si nous devons dépenser plus maintenant et avoir moins plus tard, quand nous en aurons vraiment besoin, ou épargner plus maintenant de façon à avoir davantage plus tard, lorsque nous en aurons vraiment besoin (lorsque les enfants du baby boom prendront leur retraite)

La règle sur les biens étrangers de 20 % : Une proposition où tout le monde est perdant

La Loi de l'impôt sur le revenu interdit que plus de 20 % de la valeur comptable de l'actif d'un régime enregistré de retraite ou d'un REER soit investi en actifs étrangers. Les régimes actuels indiquent que le conseil d'investissement du Régime de pensions du Canada devrait avoir une restriction semblable. C'est ce qu'on appelle la règle sur les biens étrangers. Elle a été conçue il y a plus de 25 ans, au moment où le Canada était un grand importateur de capitaux étrangers et où ses propres marchés financiers, croyait-on, avait besoin de l'aide du gouvernement. Cependant, l'ACARR n'a pas l'intention d'argumenter la validité de l'application de la limite d'investissement étranger imposée aux caisses de retraite et aux REER.

la règle sur les biens étrangers n'a plus de raison d'être aujourd'hui

Par contre, nous affirmons que la règle sur les biens étrangers n'a plus de raison d'être aujourd'hui. Voici quelques-unes des raisons principales [6] :

- Le Canada est maintenant un grand exportateur et importateur de capitaux. La valeur des exportations et celle des importations sont à peu près égales. Le déséquilibre du mouvement de capitaux n'a donc plus besoin d'être compensé par la restriction des capitaux intérieurs.
- Certaines grandes institutions d'investissement du Canada deviennent trop grandes par rapport aux marchés canadiens des actions et des obligations. Le nouveau conseil d'investissement du RCP est en voie de devenir un autre exemple parfait. Avec le maintien de la règle sur les biens étrangers de 20 %, on observe donc un manque de liquidités et des risques d'impact qui ne sont pas nécessaires dans les marchés financiers canadiens.
- La règle sur les biens étrangers n'augmente pas la disponibilité du capital d'investissement au Canada. Elle ne fait que déplacer les capitaux étrangers en les remplaçant par des capitaux intérieurs. Lorsqu'il y a trop de capital intérieur et qu'il manque de capital étranger sur les marchés financiers du Canada, le coût du capital canadien est plus élevé que ce qui est nécessaire, ce qui est pénible pour les émetteurs canadiens d'actions et d'obligations.
- Le coût annuel futur estimé de la règle sur les biens étrangers est de 0,2 % des actifs de caisse de retraite et de REER de fonds mutuel canadiens. Dans un ensemble d'immobilisations combinées de plus de 500 milliards de dollars, cela s'élève à plus de 1 milliard par année en argent de pension cédé par les Canadiens. Dans un régime de retraite typique, cela se traduit par une diminution de 3-4 % des prestations ou par une augmentation de 3-4 % du coût.
- La règle sur les biens étrangers empêche les investisseurs canadiens d'atteindre la diversification optimale de leur actif de retraite, en les forçant à détenir au moins 80 % de leur actif en valeurs mobilières d'un marché qui ne représente que 2 % du portefeuille mondial.

- La règle sur les biens étrangers n'est pas cohérente avec les obligations fiduciaires des administrateurs de caisses de retraite canadiens, qui les obligent à maximiser le rendement des parties concernées par les pensions.
- La règle sur les biens étrangers n'est pas cohérente avec la loi sur la concurrence et l'esprit de l'ALÉNA.
- La règle sur les biens étrangers inhibe le développement d'une capacité canadienne d'investissement mondial.

L'ironie finale est que même si les investisseurs canadiens sont perdants en raison de la règle sur les biens étrangers de 20 %, il n'y a aucun gagnant. Même si certaines personnes croient naïvement qu'elle réduit le coût du capital à l'intérieur du Canada, l'ACARR note ci-dessus que c'est probablement l'inverse qui se produit. Dans la même veine, une rumeur veut que les caisses de retraite n'investissent pas assez dans les petites entreprises au Canada. Cette perspective ne tient pas compte de la réalité; le Canada a une industrie prospère de petites entreprises d'investissement, au sein de laquelle quelques-unes des grandes caisses de retraite canadiennes qui en ont la capacité commencent à jouer un rôle important [7]. La règle sur les biens étrangers de 20 % est clairement un cas d'intervention gouvernementale qui nuit à la majorité et qui ne profite à personne.

L'ironie finale est que même si les investisseurs canadiens sont perdants en raison de la règle sur les biens étrangers de 20 %, il n'y a aucun gagnant

Un régime de réglementation des pensions accablant

Une réglementation complexe et étendue a découragé la croissance des régimes enregistrés de retraite au Canada. La réglementation des pensions est largement différente d'une province à l'autre, ce qui crée des difficultés superflues pour un employeur national dont les employés sont répartis dans plus d'une province. De plus, ces réglementations provinciales, la réglementation fédérale équivalente, ainsi que la réglementation et la Loi de l'impôt sur le revenu sont toutes excessivement complexes, et comportent de nombreuses incohérences et même des conflits.

Les rôles des organismes de réglementation provinciaux et fédéraux sont de réviser et d'approuver préalablement les nombreuses mesures envisagées par les employeurs, les administrateurs de régime et les employés. De plus, ces organismes de réglementation ont le pouvoir, semblable à celui de la police, d'enquêter les prétendues infractions. Ce système de révision et d'approbation crée des délais et des dépenses superflus pour les répondants de régime et pour les autres participants du système de retraite. Dans certains cas, le respect est découragé parce que son coût, en temps et en argent, dépasse le risque du non respect. Par conséquent, la relation entre de nombreux administrateurs et répondants de régime d'une part, et les organismes de réglementation d'autre part, peut être conflictuelle.

Nous notons qu'on a porté une certaine attention à la question au fédéral et en Ontario. Nous espérons que cette attention mènera à des décisions. Une réglementation réduite et simplifiée est essentielle, non seulement pour encourager la croissance des régimes enregistrés de retraite, mais aussi pour éviter une plus ample érosion de la couverture des régimes enregistrés de retraite [8].

Problèmes du secteur privé relatifs à la conception de régime

On ne peut jeter le blâme sur le gouvernement pour tous les problèmes de pilier n° 3 du système canadien de revenu de retraite. Certains problèmes peuvent être attribués au maintien de vieilles attitudes à l'endroit de l'objet des régimes privés de revenu de retraite. Par exemple, les régimes de retraite financés par le privé initiaux avaient été conçus pour récompenser le service prolongé des employés dont la loyauté envers leur employeur menait à une retraite à la suite d'une longue carrière chez cet employeur. Même si, aujourd'hui, la plupart des employeurs nierait que c'est le motif de l'existence de leur régime de retraite, de nombreux régimes de retraite à prestations déterminées actuels renferment des caractéristiques qui reflètent cet ancien principe. Le résultat est que de nombreux régimes à prestations déterminées ont toujours tendance à imposer des frais prélevés au rachat sur l'accumulation des droits à pension, à rendre difficile la transférabilité des pensions et à être inutilement complexes pour les employés.

Ces considérations augmentent la popularité des divers types de régime à cotisations déterminées. Toutefois, ce type d'arrangement n'est pas une panacée. À moins qu'ils soient soigneusement conçus et expliqués, les régimes à cotisations déterminées peuvent déplacer les risques et les coûts de façon imprévisible. Quant aux risques, par exemple, les participants jeunes devraient profiter des longues périodes de calcul; les participants âgés, quant à eux, sont de plus en plus exposés au risque d'achat de rente, à mesure qu'approche le temps de convertir l'actif de pension accumulé en une suite de paiements de pension. Ces considérations rendent très difficile la gestion des risques associés au cycle de vie pour les personnes participant aux régimes à cotisations déterminées. Quant aux coûts, les personnes participant aux régimes supportent souvent les frais (d'investissement et de tenue de registre) des régimes à cotisations déterminées. Ces coûts peuvent être importants, si on ne porte pas une attention particulière à leur gestion. Plus les coûts sont élevés, plus les pensions seront réduites en bout de ligne.

On ne peut jeter le blâme sur le gouvernement pour tous les problèmes de pilier n° 3 du système canadien de revenu de retraite

Pensions, coûts et produits d'investissement

Une règle importante en finance des pensions est que 1 % de rendement d'investissement supplémentaire sur la durée de vie d'une personne participant à un régime produit une pension plus élevée de 20 % en bout de ligne. Par conséquent, si un régime à cotisations déterminées coûte 2 % de plus par année en administration qu'un régime à prestations déterminées, il en résulte une réduction de 40 % sur les pensions générées par le régime à cotisations déterminées, si tous les autres facteurs demeurent les mêmes. Il y a effectivement un écart de coût de 2 % par année entre les grands systèmes de retraite à prestations déterminées du Canada et les options d'investissement offertes par un certain nombre de fournisseurs de services financiers canadiens.

Même si les fournisseurs de services financiers supportent nécessairement un certain nombre de coûts additionnels, que les fournisseurs de systèmes à prestations déterminées ne supportent pas (par ex. celui des enseignantes et des enseignants de l'Ontario), une différence de 2 % par année entre les coûts, qui peut mener à une réduction de 40 % des pensions générées en bout de ligne, semble excessive. Nous voyons deux raisons qui expliquent la très grande différence actuelle entre les coûts. Premièrement, le rendement des marchés financiers a été anormalement élevé au cours des dernières années, ce qui a donné l'impression que les frais de produits d'investissement n'étaient relativement pas importants. Ce facteur disparaîtra lorsque les rendements reviendront à la normale. Le deuxième facteur est plus problématique, et résulte tout simplement d'un manque de connaissance de la plupart des détenteurs de produits d'investissement. Ils ignorent le rôle crucial que jouent les coûts dans la production de pensions suffisantes à un taux de cotisation abordable [9].

Le rendement des marchés financiers a été anormalement élevé au cours des dernières années, ce qui a donné l'impression que les frais de produits d'investissement n'étaient relativement pas importants

SECTION V CRÉATION DU MEILLEUR SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE AU MONDE

Réalisation du potentiel du Canada

Nous avons indiqué auparavant que l'une des forces du système national de revenu de retraite du Canada est sa capacité d'adaptation aux changements. La SECTION IV a décrit ces changements en évolution et ses conséquences pour le système de façon détaillée. Nous allons maintenant décrire une série de solutions rationnelles aux problèmes du système qui doivent être réglés. Les recommandations sont organisées en ensembles liés aux cinq objectifs du système de revenu de retraite idéal : suffisance, équité, pérennité, transparence et efficacité.

SUFFISANCE (A) : Établissement d'un revenu minimal équitable et raisonnable pour les aînés

Recommandation n° 1

Les prestations aux aînés et la Loi de l'impôt sur le revenu doivent être fondées sur la même perspective du revenu à l'effet qu'une famille ou une personne célibataire canadienne doit vivre décemment.

Présentement, le gouvernement fédéral impose les célibataires au travail dont le revenu dépasse 6 500 \$ et les couples au travail dont le revenu dépasse 12 000-13 000 \$. Les prestations aux aînés garantissent aux aînés célibataires un revenu net d'impôt de 11 400 \$ et aux couples aînés un revenu net d'impôt de 18 400 \$. Si les aînés ont besoin d'un revenu allant de 11 400 \$ à 18 400 \$ pour vivre décemment, les travailleurs qui gagnent un revenu considérablement inférieur ne devraient pas être assujettis à l'impôt. Réciproquement, si les travailleurs qui ont un revenu de 6 500 \$ à 12 000 \$ sont en mesure de payer de l'impôt, on ne devrait pas garantir un revenu net de 11 400 \$ ou de 18 400 \$ aux aînés.

Recommandation n° 2

Le gouvernement fédéral devrait adopter des niveaux de soutien de revenu minimal uniformes pour les célibataires et les familles.

Ces niveaux de soutien de revenu minimal ne doivent pas être inférieurs au coût des nécessités de la vie, et ne doivent pas être supérieurs au seuil de faible revenu net d'impôt de Statistiques Canada, avec ajustements en fonction de l'impact des charges sociales et les dépenses d'emploi. Dans tous les cas, ces niveaux devraient se retrouver entre les niveaux de revenu actuels auxquels les célibataires et les familles sont imposés et les niveaux plus élevés de revenu

garanti par les prestations aux aînés. Une fois établis, ces niveaux deviendraient des points de référence pour le soutien de revenu minimal autant en politique sociale fédérale que dans la Loi de l'impôt sur le revenu [10].

Recommandation n° 3

Le crédit d'impôt personnel de base et le crédit d'impôt de marié doivent être augmentés aux niveaux officiels de soutien de revenu minimal d'ici 2001. Par la suite, les crédits d'impôt personnel et de marié devront être augmentés proportionnellement aux niveaux officiels.

Cette recommandation découle logiquement des recommandations n° 1 et n° 2.

Recommandation n° 4

Les prestations aux aînés doivent commencer aux niveaux proposés – 11 400 \$ pour les aînés célibataires et 18 400 \$ pour les couples aînés en 2001. Par la suite, les prestations devront être augmentées à un taux inférieur de 1 % au taux d'augmentation du salaire moyen jusqu'à ce qu'elles soient égales aux niveaux officiels de soutien de revenu minimal, niveaux auxquels elles seront maintenues par la suite.

Même s'il serait difficile de changer les niveaux initiaux des prestations aux aînés déjà proposées, cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral ne peut atteindre l'objectif d'uniformité entre ce qu'il juge être des niveaux de soutien de revenu minimal appropriés pour les aînés et pour les travailleurs à faible revenu. Les recommandations n° 3 et n° 4 suggèrent une façon d'accomplir cet objectif.

SUFFISANCE (B) : Offrir à tous les Canadiens l'occasion d'épargner assez pour maintenir leur niveau de vie au moment de la retraite

Recommandation n° 5

Les Canadiens qui gagnent plus du double du salaire moyen devraient avoir une possibilité durable de maintenir leur niveau de vie au moment de la retraite.

La Loi de l'impôt sur le revenu ne donne pas à tous les Canadiens une chance égale d'obtenir un revenu de retraite cible proportionnel à leur revenu avant la retraite (70 % est la cible communément proposée). Il est maintenant temps de corriger cette injustice évidente à l'endroit des Canadiens qui paient une part non proportionnelle de l'impôt servant à soutenir le filet de sécurité sociale du Canada. L'argument qui veut que cela soit trop dispendieux en raison des dépenses fiscales en jeu est sans fondement. Il y a plusieurs façons de corriger cette injustice :

Augmenter l'envergure des régimes enregistrés de retraite et des REER

Les limites sur les pensions payables de régimes de retraite à prestations déterminées et sur les cotisations aux régimes de retraite à cotisations déterminées et aux REER pourraient être augmentées. La limite financière actuelle (1 722,22 pour les pensions et 13 500 \$ pour les cotisations aux REER) pourrait être augmentée en vue de couvrir les revenus jusqu'à cinq fois supérieurs au revenu moyen, comme c'est le cas aux É.-U. ou au Royaume-Uni, et comme c'était le cas pour les régimes de retraite au Canada il y a vingt ans.

Réduire l'impôt sur le revenu d'investissement en dehors des abris fiscaux

Si le revenu d'investissement en dehors des abris fiscaux était imposé raisonnablement, les Canadiens n'auraient pas autant besoin des régimes enregistrés de retraite exonérés d'impôt. Si le revenu en intérêts n'était imposé que lorsqu'il dépasse le taux d'inflation courant, si les dividendes étaient exonérés d'impôt parce qu'ils représentent déjà un revenu de société imposé, si le coût de base de placement en actions n'était indexé de façon que seule la partie réelle d'un gain en capital ne soit imposée, les Canadiens qui ont un revenu supérieur au double du salaire moyen n'auraient pas autant besoin d'épargne-retraite exonéré d'impôt.

Introduire un instrument d'épargne-retraite net d'impôt supplémentaire

La Loi de l'impôt sur le revenu pourrait être modifiée en vue de créer un nouvel instrument d'épargne-retraite – le Régime d'épargne-retraite supplémentaire (RERS). Chaque année, un contribuable pourrait cotiser 9 % de son revenu d'emploi imposable qui dépasse le revenu couvert par les REER (présentement 75 000 \$). Les cotisations ne seraient pas déductibles d'impôt, mais tout le revenu d'investissement d'un RERS et les retraits seraient exonérés d'impôt. Les RERS seraient assujettis aux mêmes exigences de retrait que les régimes enregistrés de retraite et les REER. De plus, l'argent devrait être retiré systématiquement à partir de 69 ans.

ÉQUITÉ : Traiter tous les Canadiens de façon équitable grâce aux mêmes règles et aux mêmes normes.

Recommandation n° 6

Les dispositions de droits acquis de la Sécurité de la vieillesse envisagées devraient être éliminées.

Les récentes décisions du gouvernement en matière de politique fiscale et de financement du Régime de pensions du Canada sont d'importantes premières démarches vers l'élaboration d'un système de sécurité sociale pérenne qui protège les intérêts des générations présentes et futures. Malheureusement, les prestations aux aînés envisagées et le traitement des REER et des limites de pension par le gouvernement fédéral ne viennent pas s'ajouter à ces premières démarches et imposent un fardeau plus lourd aux générations futures qu'aux travailleurs et pensionnés d'aujourd'hui. Le fait d'accorder des droits acquis sur les prestations de Sécurité de la vieillesse aux personnes nées avant le 1er janvier 1936 et de ne pas les accorder aux personnes nées ultérieurement est un exemple évident d'inégalité entre les générations.

Recommandation n° 7

La récupération maximale (définie comme étant la somme de l'impôt et des réductions de prestations aux aînés) des nouvelles prestations aux aînés devrait être inférieure à 50 %.

L'incitation à travailler et à épargner, qui est essentielle pour renforcer le concept de responsabilité personnelle de planification de retraite, doit être conservée. L'existence de ce principe est remise en question lorsque plus de la moitié des pensions publiques est récupérée par l'entremise d'une combinaison de réductions des prestations aux aînés et d'impôt lorsque le revenu dépasse les limites minimales envisagées.

Recommandation n° 8

La législation relative aux régimes de retraite d'employeur devrait couvrir également les secteurs public et privé, et devrait être appliquée uniformément.

Les cotisations d'employeur aux régimes du secteur privé sont interdites lorsque le surplus de ces régimes dépasse un certain seuil. De telles limites ne s'appliquent pas à de nombreux régimes du secteur public, ce qui crée une injustice entre les occasions d'épargne des employés de ces deux secteurs.

Recommandation n° 9

Les règles du facteur d'équivalence devraient être modifiées pour refléter les différences d'indexation des dispositions des régimes de retraite d'employeur.

Plus particulièrement, le «facteur de 9» actuel devrait être ajusté à un «facteur de 7» pour les régimes qui prévoient l'indexation des prestations à un taux inférieur à 50 % de l'augmentation de l'IPC. Le «facteur de 9» a été élaboré en fonction d'un régime modèle qui renfermait des dispositions accessoires que l'on retrouve souvent dans les régimes du secteur public. Des dispositions d'indexation, qui font notamment partie de ces dispositions accessoires, peuvent affecter gravement la valeur des prestations. La conséquence de l'utilisation de ce type de régime modèle pour élaborer le «facteur de 9» est de surestimer la valeur que l'on retrouve souvent dans les régimes du secteur privé. Le fait de varier le facteur en fonction du niveau d'indexation offert par un régime rendra le système plus équitable sans le rendre trop complexe.

Recommandation n° 10

Les occasions de répartition du revenu de retraite entre les conjoints en vertu des REER et des régimes de retraite devraient être égalisées.

Par exemple, les deux conjoints devraient pouvoir déclarer comme imposable les prestations d'un régime enregistré de retraite du conjoint jusqu'à un montant maximal de 30 000 \$ par année. Les REER de conjoint offrent une occasion de répartition du revenu qui n'est pas offerte aux membres des régimes enregistrés de retraite. Cette recommandation pourrait être adaptée à tous les types de revenu de retraite, ce qui éliminerait le besoin de REER de conjoint. Une autre solution, plus difficile, serait d'adopter un système fiscal fondé sur l'unité familiale plutôt que sur les personnes, comme celui des É.-U.

Recommandation n° 11

Les employeurs devraient s'assurer que les instruments de retraite qu'ils créent pour leurs employés ont des objectifs d'employeurs et d'employés raisonnablement équilibrés.

La modification des pratiques relatives aux régimes de retraite et à la législation des dix dernières années a amélioré de beaucoup les caractéristiques de régimes de retraite comme l'acquisition et la transférabilité. Cependant, de nombreux régimes présentent encore des barrières qui ralentissent l'accumulation constante des droits à pension et empêchent le transfert facile des prestations de retraite d'un régime à un autre.

PÉRENNITÉ : Assurer un équilibre raisonnable et permanent entre la redistribution du revenu et la croissance économique

Recommandation n° 12

Le gouvernement fédéral devrait institutionnaliser un processus de révision quinquennal visant à évaluer le rendement réel du système de revenu de retraite du Canada en fonction de normes et de références préalablement établies.

Ce processus de révision devrait inclure la capacité d'évaluer systématiquement les effets de l'évolution démographique, de déterminer qui paie pour les politiques sociales du Canada et qui en profite, et d'évaluer les effets sur l'épargne, les investissements et la croissance économique. Toutefois, la capacité évoluée de faire des modèles, à elle seule, n'est pas suffisante. Cette capacité doit être intégrée à un processus de révision transparent et participatif qui mène à des corrections, au besoin.

TRANSPARENCE : Éduquer les Canadiens sur les pensions

Recommandation n° 13

Les résultats d'étude du processus de révision du revenu de retraite quinquennal envisagé devraient être diffusés à grande échelle auprès du public canadien, et ce, dans un langage compréhensible.

Le document de travail sur les réformes du RPC de 1995 représente un début remarquable de ce processus. Même si certaines parties de ce document n'ont pas été bien reçues par tous les participants du débat sur la réforme du RPC, le document en tant que tel a eu l'effet utile d'éduquer et de susciter un débat.

Recommandation n° 14

Les gouvernements et leurs organismes, par exemple Statistiques Canada, devraient être encouragés à transposer les données et les résultats d'étude sur le système de revenu de retraite du Canada en renseignements qui permettront aux Canadiens de mieux comprendre leur système de revenu de retraite.

Par exemple, des rencontres régulières entre Statistiques Canada et les experts de l'industrie des pensions devraient mener vers une circulation d'information plus équilibrée et révélatrice sur le système de revenu de retraite du Canada. Dans le même ordre d'idées, la question de l'évaluation des dépenses fiscales du système de retraite devrait faire d'objet d'un examen plus minutieux et de plus de débats que par le passé. De plus, les médias devraient profiter de la meilleure circulation d'information pour mieux renseigner les Canadiens sur leur système de revenu de retraite.

Recommandation n° 15

Le système d'éducation du Canada devrait être encouragé à concevoir et à enseigner la gestion financière personnelle au niveau secondaire.

La planification financière personnelle devrait avoir la même priorité que les autres connaissances de base enseignées au secondaire, comme l'exercice physique et le maintien d'une bonne santé.

Recommandation n° 16

L'industrie canadienne des services financiers devrait être encouragée à renseigner sa clientèle sur les fondements de l'économie de l'investissement et des pensions de façon compréhensible.

Par exemple, les personnes épargnant pour la retraite devraient savoir que, à longue échéance, les marchés financiers ne produiront probablement que des rendements à un chiffre, et que le niveau des frais facturés est un facteur important pour déterminer si un taux de cotisation produira une pension suffisante. Si les Canadiens savaient que pour chaque 1 % supplémentaire en frais annuels, leur pension sera probablement réduite de 20 %, par exemple, ils seraient beaucoup plus vigilants dans leur choix de fournisseurs de services d'investissement.

EFFICACITÉ : Maximisation des dollars de pension à la sortie, par dollar de cotisation à l'entrée.

Recommandation n° 17

La règle sur les biens étrangers de 20 % devrait être augmentée annuellement par tranches de 2 %, jusqu'à ce que la limite atteigne 30 %, puis être éliminée.

Le passage de 10 % à 20 % a été accompli en douceur par cinq tranches de 2 % au début des années 1990. Ce processus devrait être rétabli immédiatement. À 30 %, la règle sur les biens étrangers n'est plus un problème, puisque cela sera probablement la mesure étrangère cible moyenne pour les caisses de retraite canadiennes [11].

Recommandation n° 18

Les législateurs et les organismes de réglementation des pensions du Canada devraient rendre prioritaire la création d'un régime de réglementation de retraite simple et uniforme.

Idéalement, un seul ensemble de lois simplifiées sur la retraite, administré par un seul organisme de réglementation, devrait être créé. En premier lieu, le gouvernement fédéral et les provinces pourraient convenir du passage d'une loi sur les normes de pension uniforme simple qui serait administrée uniformément partout au pays.

Recommandation n° 19

L'industrie canadienne des services financiers devrait offrir une gamme d'instruments d'investissement d'épargne-retraite abordables et faciles d'accès au public canadien.

L'industrie des services financiers devrait offrir une nouvelle gamme d'instruments d'investissement équilibrés, d'obligations et d'actions indexés abordables. Aux É.-U. par exemple, Vanguard offre ces instruments à des frais de 0,2 % à 0,3 % par année. Au Canada, les marchés boursiers pourraient augmenter leurs efforts en la matière. La bourse de Toronto offre déjà un produit enregistré qui copie le rendement de l'indice boursier TSE35.

Un plan de mise en oeuvre

Le moment est bien choisi pour mettre en oeuvre les recommandations du présent document. Le Canada est sur le point de maîtriser son problème de dette publique. Cependant, il reste au moins 10 ans avant que les premiers enfants du baby boom atteignent l'âge de retraite.

L'ACARR est heureuse de la volonté du ministre des Finances du gouvernement fédéral de s'attaquer aux problèmes restants du système de revenu de retraite. Nous croyons qu'un certain nombre de nos recommandations pourraient figurer au budget de février 1998. Les autres recommandations devraient faire l'objet d'une recherche et d'un débat approfondis et être mises en oeuvre ultérieurement. Une question doit être résolue immédiatement. L'approche «ad hoc» actuelle relative à la réforme des pensions doit être éliminée et remplacée par le cadre intégré et coordonné que nous proposons dans les présentes.

Nous disons clairement dans ce document que la réforme du système de revenu de retraite du Canada ne relève pas que du gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux et le secteur privé ont également des rôles importants à jouer.

Si nous travaillons tous ensemble, nous pouvons créer le meilleur système de revenu de retraite au monde.

NOTES EN FIN D'OUVRAGE

- [1] «Averting the Old Age Crisis», une recherche prévisionnelle politique de la Banque mondiale, Washington D.C., 1994. Même si nous n'approuvons pas nécessairement l'ensemble de ce rapport de 402 pages, nous croyons qu'il offre un excellent point de départ pour l'examen des systèmes nationaux de revenu de retraite. L'accent que met le rapport sur la relation entre la conception de systèmes de revenu de retraite et les données démographiques, l'épargne et la croissance économique est particulièrement important.
- [2] Pour une description détaillée des prestations aux aînés envisagées et de leurs ramifications éventuelles, se reporter à l'ouvrage de David Slater «The Pension Squeeze: The Impact of the 1996 Federal Budget» publié par C.D. Howe Institute, Toronto, 1997.
- [3] «TAX FACTS TEN», publié par Fraser Institute, Vancouver, 1997, rapporte entre autres que les déclarants qui avaient un revenu supérieur à 70 000 \$ en 1994 constituaient 5 % de l'ensemble des déclarants de cette année. Toutefois, ils gagnaient 24 % du revenu total déclaré et payaient 34 % de la facture totale de l'impôt sur le revenu de 1994.
- [4] «Troubled Tomorrows», publié par l'Institut canadien des actuaires, Ottawa, 1995. Cette recherche, écrite en 1994, a beaucoup aidé les Canadiens à comprendre les questions relatives aux grands systèmes de retraite par répartition dans une société vieillissante avec des perspectives de faible croissance économique.
- [5] Se reporter à l'ouvrage de Michael Wolfson et de John Evans, «Statistics Canada's Low Income Cut-Offs: Methodological Concerns and Possibilities», document de travail, Statistiques Canada, Ottawa, 1990; «Poverty in Canada», Christopher Sarlo, Fraser Institute, Vancouver, 1992; et «Social Contract and Seniors Preparing For the 21st Century», Monica Townson, Canada National Advisory Council on Aging, Ottawa, 1994, pour obtenir de plus amples discussions sur la mesure de la pauvreté au Canada.
- [6] Pour une plus ample élaboration de ces questions, se reporter à l'ouvrage de Keith Ambachtsheer «The 20% Foreign Property Rule: Why and How It Should Be Eliminated», une recherche commanditée par l'Institut des fonds d'investissement du Canada et l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite, Toronto, 1995.
- [7] Le cabinet de recherche Macdonald & Associates Ltd. contrôle régulièrement l'investissement en capital de risque au Canada. Il rapporte des montants records du nouveau capital dirigé vers le secteur canadien à croissance rapide des petites entreprises, dont la majeure partie vient du secteur des fonds de capital de risque

pour travailleurs. Avant que les mesures budgétaires de 1997 ne ralentissent le nouveau flux monétaire dans ce secteur récemment, les fonds de capital de risque pour travailleurs accumulaient des liquidités de placement plus rapidement qu'ils n'étaient capables de les investir dans les entreprises canadiennes admissibles.

- [8] L'ACARR a joué un rôle de leader quant à l'aide apportée au gouvernement de l'Ontario pour identifier certains obstacles à la croissance de la couverture de pension en Ontario dans le cadre de sa commission d'étude de la paperasserie administrative.
- [9] Par exemple, un article paru dans l'édition de septembre 1997 de *Canadian Business*, écrit par Jonathan Harris intitulé «Big Fees, Small Results» cite un sondage de 2 000 participants canadiens à des fonds de placement qui indique que 45 % d'entre eux, aussi incroyable que cela puisse paraître, ne savaient même pas qu'ils payaient des frais.
- [10] Se reporter à la note [5] ci-dessus pour obtenir de plus amples renseignements sur les questions de mesure du seuil de la pauvreté.
- [11] Ceci reflète les recommandations faites dans le document de 1995 cité à la note [6] ci-dessus.