



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

PROPOSITIONS EN VUE DE LA PRÉPARATION DU BUDGET FÉDÉRAL 2026

PRÉSENTÉES À :

**L'honorable François-Philippe Champagne
Ministre des Finances du Canada**

PRÉSENTÉES PAR :

**L'Association canadienne des administrateurs de régimes de
retraite**

Septembre 2026

Recommandations sommaires

1. Accroître la mise en commun et la portabilité de l'épargne-retraite
2. Aligner les cadres fiscaux et réglementaires sur les réalités modernes du travail et de la retraite
3. Créer un système de retraite en milieu de travail plus inclusif, évolutif et portable

Qui nous sommes

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR) est le principal organisme de défense d'un système de revenu de retraite équilibré, efficace et durable au Canada. Les promoteurs et les administrateurs des régimes de retraite des secteurs privé et public qui en sont membres gèrent des régimes pour des millions de participants.

Nos membres regroupent des promoteurs et administrateurs de régimes ainsi que des fournisseurs de services bien ancrés dans le domaine des revenus de retraite. Ensemble, ils ont pour priorité d'assurer les meilleurs résultats possibles afin d'offrir à leurs participants la sécurité financière à la retraite à laquelle ils s'attendent.

Sommaire

Le système de revenu de retraite canadien est largement reconnu comme étant robuste, reposant sur des programmes publics efficaces et un secteur bien développé de régimes de retraite privés. Toutefois, d'importantes lacunes dans la conception, la couverture et la transférabilité des régimes de retraite en milieu de travail continuent d'engendrer des résultats inégaux sur le marché du travail.

Les conséquences de ces écarts sont de plus en plus importantes. Les Canadiens sont confrontés à l'incertitude économique, à des pressions relatives à l'abordabilité, à l'évolution des profils d'emploi et à des retraites plus longues. Parallèlement, le vieillissement de la population exerce une pression croissante sur les finances publiques, les systèmes de santé et la participation au marché du travail. Le renforcement de la sécurité de la retraite doit donc être considéré non seulement comme une politique de retraite, mais aussi comme un élément majeur de la résilience économique globale du Canada.

Le Canada continue d'appliquer des règles et des structures d'épargne-retraite trop fragmentées selon le territoire, le type de régime et la relation d'emploi. Ces enjeux peuvent rendre la préservation et la consolidation de l'épargne-retraite plus difficiles et plus coûteuses lorsque les Canadiens changent d'emploi, de secteur, de province ou de forme de travail. Ces différences créent des obstacles, des coûts et une complexité administrative inutiles, tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Recommandation 1 – Accroître la mise en commun et la portabilité de l'épargne-retraite

Une plus grande mise en commun et une meilleure portabilité de l'épargne-retraite sont essentielles pour améliorer l'efficacité, la gouvernance et les résultats de retraite dans un marché du travail de plus en plus mobile. Les cadres de politiques publiques devraient faciliter le maintien des individus dans des mécanismes de retraite efficaces lorsqu'ils changent d'emploi, de secteur, de statut d'emploi ou de province.

Une approche prometteuse serait de créer des mécanismes de retraite regroupant des secteurs d'activité, des professions ou des groupes d'affinité. Les régimes établis sur ce principe peuvent regrouper des participants présentant des caractéristiques et des parcours d'emploi similaires, favorisant une gestion des risques plus efficace, une amélioration de la gouvernance et un engagement accru des participants. Pour les petites et moyennes entreprises (PME), ces dispositifs

peuvent donner accès à des programmes de retraite bien gérés sans obliger chaque employeur à mettre en place et à administrer un régime de retraite distinct.

Ces mécanismes peuvent également favoriser une plus grande continuité de participation pour les employés. Le fait de permettre aux individus de conserver un régime de retraite familial lorsqu'ils changent d'employeur au sein d'un même secteur ou groupe affilié réduirait la multiplication des petits comptes inactifs et favoriserait une épargne à long terme rentable.

Les règles de transfert doivent également être simplifiées et normalisées. Les procédures de transfert d'actifs de retraite entre les régimes et produits enregistrés demeurent inutilement complexes et peuvent varier d'un territoire à l'autre. Une plus grande harmonisation réduirait les contraintes administratives et les coûts, et améliorerait les résultats en encourageant la consolidation des actifs au sein de moins nombreux régimes de plus grande taille. Lorsque des protections adéquates sont en place, des mécanismes de maintien de l'adhésion ou du transfert par défaut auprès d'un fournisseur de retraite choisi, lors d'un changement d'emploi, peuvent réduire la fragmentation et les inefficacités administratives.

Ensemble, ces mesures permettraient de réduire la fragmentation, d'améliorer les économies d'échelle, et d'adapter le système de retraite canadien à une main-d'œuvre nationale mobile. Ces mesures permettraient également de réduire les barrières interprovinciales sans imposer de modèles de régimes particuliers ni limiter le choix des individus et des employeurs.

Recommandation 2 – Aligner les cadres fiscaux et réglementaires sur les réalités modernes du travail et de la retraite

Les cadres fiscaux et réglementaires qui régissent l'épargne-retraite et le décaissement ont été conçus en fonction de modèles traditionnels de carrière et de retraite, selon lesquels les personnes arrêtaient de travailler à un âge prévisible et commencent à recevoir un revenu de retraite peu de temps après. L'augmentation de l'espérance de vie, la retraite progressive, le travail autonome et contractuel ainsi que les transitions professionnelles plus fréquentes ont rendu ces hypothèses obsolètes.

Dans le contexte économique actuel au Canada, les contraintes sur le moment et la manière dont les Canadiens utilisent leur épargne-retraite peuvent avoir d'importantes conséquences. Les règles régissant le début des prestations de retraite, les retraits de l'épargne enregistrée et les régimes de retraite publics devraient offrir la flexibilité nécessaire pour permettre aux individus de s'adapter à l'évolution de leur situation professionnelle et financière.

Un des éléments à examiner est l'harmonisation des seuils d'âge entre les différents véhicules d'épargne enregistrés et les régimes de retraite publics. L'âge maximal pour le début des prestations de retraite et les retraits obligatoires ainsi que les exigences de retrait minimum des FERR ne reflètent pas nécessairement adéquatement l'augmentation de l'espérance de vie ni la prévalence croissante de la retraite différée ou progressive.

Offrir une plus grande flexibilité pour reporter les retraits et le début des prestations de retraite permettrait aux individus de mieux adapter leurs revenus de retraite à leurs parcours professionnels, au risque de longévité et à leur situation personnelle.

De même, les taux de retrait minimums des FERR devraient être revus. Obliger les individus à retirer leurs actifs trop rapidement peut accroître le risque d'épuisement prématuré de leur épargne, en particulier pour les Canadiens qui vivent jusqu'à 80 ou 90 ans. Des changements à cet égard permettraient d'améliorer la pérennité du revenu de retraite sans imposer de fardeau additionnel aux régimes de retraite publics.

Une meilleure intégration avec les mesures incitatives du RPC et du RRQ est également souhaitable. Les règles de retrait de l'épargne enregistrée devraient soutenir, et non contrecarrer, les avantages financiers associés au report du début des versements du RPC et du RRQ.

Enfin, les cadres fiscaux et réglementaires devraient mieux accommoder sources de revenus intermittentes et multiples, notamment celles des travailleurs autonomes, des travailleurs contractuels et des personnes qui prennent une retraite progressive. Les règles relatives aux cotisations, aux regroupements et aux retraits devraient être suffisamment flexibles pour tenir compte de ces réalités.

La modernisation de ces règles est nécessaire pour améliorer la prise de décision individuelle, réduire la complexité et veiller à ce que le système de retraite soutienne les réalités modernes du travail et de la retraite.

Recommandation 3 – Créer un système de retraite en milieu de travail plus inclusif, évolutif et portable

Élargir l'accès aux régimes de retraite en milieu de travail reste le moyen le plus efficace pour accroître la participation et améliorer les résultats à long terme en matière de retraite. Les écarts persistants en matière de couverture, notamment dans le secteur privé et parmi les employés des PME, devraient être traités en priorité. Les cadres de politiques publiques doivent soutenir un système de retraite en milieu de travail plus large, plus portable, plus facile à administrer et pouvant s'adapter à diverses formes d'emploi et au-delà des frontières provinciales.

Inciter l'adoption d'un premier régime auprès des PME

Les PME font face à des obstacles importants lorsqu'ils souhaitent établir un régime de retraite, notamment la complexité administrative, l'incertitude des coûts, les exigences réglementaires et l'expertise interne limitée. Des mesures incitatives ciblées, comme des crédits d'impôt ou d'autres mesures fiscales pour l'établissement d'un nouveau régime de retraite, pourraient favoriser une plus grande adoption, tout en préservant une bonne souplesse entre les différents types de régime. Ces mesures incitatives devraient s'accompagner d'une simplification réglementaire.

Les régimes de pension agréés collectifs (RPAC) et les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER), par exemple, n'ont pas atteint leur plein potentiel en matière d'augmentation de la couverture. Les règles qui les rendent inutilement complexes ou inintéressants à mettre en œuvre ont eu pour conséquence de n'offrir aucun RPAC viable. Si les règles étaient simplifiées pour encourager la création de RPAC viables, les PME pourraient y adhérer, ce qui faciliterait considérablement leurs responsabilités en matière de gouvernance.

De plus, une meilleure harmonisation des régimes de retraite comparables dans l'ensemble du Canada améliorerait leur viabilité, notamment pour les employeurs exerçant leurs activités dans plus d'une province.

Augmenter la portabilité et l'accessibilité en éliminant les obstacles inutiles.

Les travailleurs étant de plus en plus mobiles, les systèmes de retraite devraient fonctionner efficacement entre plusieurs employeurs, provinces et relations d'emploi. Les règles qui restreignent l'accès aux régimes de retraite uniquement en fonction de l'employeur actuel peuvent interrompre l'épargne et contribuer à une fragmentation inutile des comptes. L'épargne-retraite devrait pouvoir suivre les individus tout au long de leur carrière le plus facilement possible.

La portabilité devrait devenir une caractéristique courante du système de retraite canadien. Lorsqu'une personne change d'emploi, le transfert de son épargne du régime de son ancien employeur vers celui de son nouvel employeur devrait être simple et pris en charge par des mécanismes par défaut. Si l'employeur n'offre pas de régime de retraite, l'employé devrait pouvoir continuer à épargner au moyen d'un RPAC ou d'un RVER. Si l'individu travaille ensuite auprès d'un autre employeur qui offre un régime de retraite, il devrait être en mesure de transférer facilement ses économies vers son nouveau régime de retraite.

La réalisation de cet objectif nécessitera une meilleure coordination fédérale- provinciale. Des règles de transfert incohérentes, des critères d'admissibilité différents et des restrictions propres à chaque territoire engendrent des coûts et de la complexité sans nécessairement améliorer les résultats en matière de retraite. La réduction de ces obstacles interprovinciaux renforcerait la sécurité de la retraite, soutiendrait la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, réduirait les coûts associés à la conformité pour les employeurs et permettrait aux Canadiens de transférer plus librement leur épargne-retraite tout au long de leur vie active.

Compléter le cadre d'adoption des RVPV

Les rentes viagères à paiement variable (RVPV) représentent un ajout important au paysage des revenus de retraite au Canada, offrant aux participants aux régimes de retraite à cotisations déterminées et de RPAC un moyen d'obtenir un revenu viager tout en mettant en commun les risques relatifs à la longévité et aux placements. Les RVPV offrent un revenu viager qui s'ajuste au fil du temps en fonction du rendement des placements et de l'expérience de longévité, ce qui permet un équilibre entre la stabilité des revenus, le niveau de revenu mensuel initial (comparativement aux rentes viagères traditionnelles) et la possibilité d'augmentations futures. Une mise en œuvre plus généralisée des RVPV pourrait permettre à plus de Canadiens d'appliquer cette approche mutualisée à une plus grande portion de leur épargne-retraite. Ces rentes ont le potentiel de réduire significativement les coûts et d'investir dans des actifs qui, autrement, ne seraient pas offerts aux investisseurs individuels.

Bien que le cadre de mise en œuvre des RVPV ait été introduit dans le budget fédéral de 2019 et que les dispositions régissant la Loi de l'impôt sur le revenu soient en vigueur depuis plusieurs années, les règles nécessaires pour que ces arrangements soient applicables en pratique restent incomplètes. Cette incertitude a dissuadé les administrateurs de régimes, les assureurs et les promoteurs de développer et d'offrir des produits de RVPV, privant ainsi les retraités canadiens d'une option de décaissement qui pourrait améliorer leur sécurité financière. Nous demandons respectueusement au Ministère des Finances de prioriser et finaliser les dispositions réglementaires et administratives en suspens régissant les RVPV, notamment les directives sur le

financement, les normes actuarielles, la gouvernance et les paramètres permis dans la conception des régimes. Agir rapidement offrirait l'assurance dont les parties prenantes ont besoin pour commercialiser ces produits et permettrait à une population croissante de retraités canadiens de bénéficier d'une source sûre et collective de revenus viagers, que le Parlement avait l'intention de rendre disponible. Bien qu'apporter des modifications à la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* faciliterait l'introduction de RVPV par les régimes à cotisations déterminées de juridiction fédérale, nous encourageons également le Ministère des Finances à diriger l'élaboration d'un cadre national qui favoriserait l'adoption de règles comparables dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens.

Résumé

Le système de revenu de retraite canadien a bien servi les Canadiens, mais certains éléments ne suivent plus l'évolution de la façon ils travaillent, épargnent, se déplacent entre les provinces territoires et prennent leur retraite. Des écarts persistants en matière de couverture en milieu de travail, une épargne-retraite fragmentée et des règles de décaissement inflexibles contribuent à des résultats inégaux et à une pression à long terme sur les programmes publics.

La couverture en milieu de travail demeure inégale. L'épargne-retraite demeure inutilement fragmentée. La portabilité entre les employeurs et les provinces est plus difficile qu'elle ne devrait l'être. Les règles de décaissement sont parfois rigides et continuent de refléter des hypothèses désuètes concernant la retraite.

Ces faiblesses sont d'autant plus importantes dans le contexte économique actuel. Les Canadiens sont appelés à composer avec une plus grande incertitude financière dans un contexte où, en raison de l'allongement de la durée de la retraite et du vieillissement de la population, il est de plus en plus important d'avoir une solide épargne-retraite privée.

Les réformes proposées par l'ACARR sont pratiques et réalisables. Une meilleure mise en commun et portabilité, la modernisation des règles fiscales et de décaissement, une couverture en milieu de travail bonifiée et la suppression des obstacles interprovinciaux inutiles peuvent améliorer les résultats pour les Canadiens sans changer fondamentalement le système.

L'ACARR encourage les gouvernements à privilégier les réformes qui peuvent être mises en œuvre à grande échelle. Les structures existantes peuvent être utilisées plus efficacement; ce changement exige toutefois une meilleure coordination entre les différentes juridictions, une réduction des restrictions inutiles et une plus grande attention portée aux résultats qui importent aux Canadiens.

Un système de retraite plus harmonisé et portable profiterait non seulement aux individus, mais aussi aux employeurs, aux administrateurs de régimes, aux fournisseurs de services et à l'économie canadienne dans son ensemble.

Grâce à la diversité de ses membres et à son expertise technique, l'ACARR est bien placée pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, et pour aider les gouvernements à définir des réformes législatives, fiscales et réglementaires précises.

Renforcer la sécurité de la retraite n'est pas seulement une question de bien-être financier des individus. Il s'agit d'un investissement dans la résilience économique, la viabilité budgétaire et le

marché du travail du Canada. Le contexte actuel offre à la fois une raison impérieuse et une occasion d'agir dès maintenant pour veiller à ce que le système de revenu de retraite canadien demeure résilient, efficace, portable et inclusif pour les prochaines générations. Nous encourageons les gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, à supprimer les obstacles au fonctionnement optimal du système de retraite pour l'ensemble de la population canadienne.

L'ACARR serait heureuse de rencontrer les représentants des autorités compétentes pour discuter plus en détail de ces recommandations et de fournir des propositions plus détaillées concernant des modifications législatives, fiscales et réglementaires précises.