

Le 10 septembre 2015

Madame Catherine Adam
Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale
Ministère des Finances Canada
15^e étage
90, rue Elgin
Ottawa, Canada K1A 0G5

Mémoire de l'ICA relatif aux consultations sur un supplément volontaire du Régime de pensions du Canada

Le document de consultation renferme peu de détails sur la conception du supplément volontaire au Régime de pensions du Canada (RPC). Plus particulièrement, on n'y précise pas si les prestations de retraite seraient établies sur la base d'un régime à cotisations déterminées (CD) (c'est-à-dire que le montant des prestations n'est calculé qu'à la retraite, selon la valeur des cotisations accumulées) ou si un montant déterminé de prestations (d'après un régime à prestations déterminées (PD)) serait lié aux cotisations annuelles. Une structure à PD garantirait le montant des prestations à verser; le type de garantie peut prendre de nombreuses formes, notamment des conditions rattachées à la situation financière du régime.

Ces deux approches comportent des avantages et des inconvénients. À notre avis, de nombreux Canadiens s'attendent à un élargissement du RPC fondé sur les prestations déterminées, car une telle option leur permettrait de mieux planifier en vue de leur retraite, étant donné qu'ils pourraient visualiser le montant des prestations rattaché à leurs cotisations volontaires. Toutefois, le calcul du montant de la rente soulèverait d'importants défis, compte tenu de la nature volontaire du supplément, et il pourrait se traduire par des transferts intergénérationnels peu souhaitables. Nous en venons à la conclusion qu'il est peu probable qu'un régime volontaire à PD soit applicable, et nous avons supposé que le supplément s'inscrira dans le cadre d'un régime à CD, comme nous le démontrerons ci-dessous. L'ICA est disposé à discuter des avantages et des inconvénients de ce choix.

Comment le supplément devrait-il être conçu?

Notre position au sujet du supplément repose sur les éléments suivants :

- Le supplément serait fondé sur un régime à CD, c'est-à-dire que le montant de la rente relié à un niveau de cotisation ne serait pas garanti;
- Le régime serait autosuffisant, c'est-à-dire qu'il ne bénéficierait d'aucune subvention gouvernementale pour compenser les frais ou le transfert des risques;
- Il n'y aurait aucun transfert de coût ou de risque entre les générations de cotisants;
- Le supplément exigerait la mise en place d'un nouveau système administratif, qui serait distinct de l'actuel système du RPC pour la tenue de registres et le versement des prestations;
- Le supplément pourrait reposer sur le système actuel du RPC pour la perception des cotisations;
- Les cotisations seraient déductibles du revenu imposable et les prestations seraient imposables;
- Les cotisations seraient assujetties au plafond global applicable aux cotisations à un régime enregistré.

Ce supplément serait dès lors très différent de la version actuelle du RPC :

- Le RPC prévoit le versement de prestations cibles obligatoires immobilisées à coûts partagés qui ne sont pas assujetties aux plafonds des facteurs d'équivalence/régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Les cotisations salariales ne sont pas déductibles du revenu imposable, mais elles donnent droit à un crédit d'impôt non remboursable;
- Le supplément donnera accès à une prestation à CD entièrement capitalisée par les employés, assujettie aux plafonds des facteurs d'équivalence/REER. Les cotisations pourront être déduites du revenu imposable et les prestations seront imposables.

Les seules similitudes avec le RPC seront les suivantes :

- Les placements pourraient être effectués par le biais de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (OIRPC);
- La perception des cotisations pourrait reposer sur le système du RPC.

Les Canadiens devront bien comprendre ces différences. Les cotisations supplémentaires devront être conservées dans un fonds distinct doté de ses propres politiques de placement et rapports financiers, et ne pas être jumelées aux cotisations du RPC. Pour éviter toute confusion, le titre RPC ne devrait pas être associé au supplément.

Quel devraient être les objectifs du supplément?

Le document n'explique pas les objectifs visés par l'ajout du supplément. Il s'agit d'un point important qui devrait être clairement précisé. Les objectifs possibles pourraient comprendre les éléments suivants :

- Relever le niveau de l'épargne-retraite des Canadiens;
- Accroître le nombre de Canadiens qui épargnent en prévision de la retraite;
- Assouplir le régime d'épargne-retraite;
- Accroître l'efficacité du système de retraite, plus particulièrement le niveau des frais sur l'épargne;
- Offrir des options qui ne sont pas facilement accessibles à l'heure actuelle;
- Améliorer le processus de conversion du capital en revenu à la retraite.

Si l'augmentation de l'épargne ou de la couverture constitue l'objectif de la politique publique, nous estimons qu'il existe de meilleures façons de l'atteindre que de recourir à un régime volontaire. Un supplément facultatif augmenterait considérablement la couverture, mais seulement si les Canadiens souscrivent eux-mêmes à ce supplément avec possibilité de retrait. Il serait difficile de procéder ainsi dans le cadre du RPC. Le supplément pourrait s'ajouter à une hausse obligatoire des cotisations au RPC/Régime de rentes du Québec (RRQ), mais nous nous attendrions à ce que moins de Canadiens effectuent des cotisations volontaires si les cotisations obligatoires sont majorées.

Une souplesse accrue ne devrait pas constituer le principal objectif. Les Canadiens disposent déjà de nombreuses options en matière d'épargne-retraite et ils éprouvent bien de la difficulté à faire un choix.

À notre avis, les Canadiens recherchent une option d'épargne-retraite individuelle à moindre coût. Le supplément concurrencerait les mécanismes d'épargne actuels, plus particulièrement les REER. Les questions abonderont au sujet des répercussions d'un rôle accru du gouvernement dans un supplément de cotisations déterminées sur le secteur privé.

Les Canadiens pourraient décider de verser ce supplément plutôt que de participer à un REER pour les motifs suivants :

- La facilité de verser des cotisations par retenues salariales ou déclaration de revenus;
- Des frais moins élevés au titre du supplément par rapport à certains REER. Toutefois, il est admis que les REER peuvent être gérés de façon efficace à peu de frais;
- La conversion plus facile du capital en revenu à la retraite, surtout s'il existe une option par défaut bien conçue;
- La possibilité d'indexer le revenu après la retraite.

Combien de Canadiens participeront au supplément?

Il est difficile de déterminer le nombre de Canadiens qui opteront pour le supplément plutôt qu'un REER. Les avantages et les inconvénients de ce supplément par rapport aux cotisations à un REER seront comparés et le choix dépendra, entre autres choses, des frais et des exigences en matière d'immobilisation. À défaut de subventions gouvernementales, ces frais devraient tenir dûment compte du coût d'élaboration et d'application du système administratif qui appuie le supplément. Par contre, ces coûts ne sont pas connus pour le moment.

Le gouvernement devra décider de la communication/sensibilisation et de la promotion du supplément. Plus particulièrement, conviendra-t-il de laisser aux Canadiens la tâche de décider

par eux-mêmes si le supplément est plus attrayant que les options qui s'offrent à eux à l'heure actuelle ou de les aider à faire ce choix et à prendre d'autres décisions relatives au supplément?

Les exigences en matière d'immobilisation influenceront sensiblement sur le choix entre les cotisations à un REER et le supplément de cotisations au RPC. Certains préféreraient des cotisations non immobilisées à un REER. La question de savoir si les cotisations à un régime enregistré devraient être assujetties à des exigences d'immobilisation pourrait être source de controverse, et il n'existe pas de consensus entre les actuaires. Certains soutiennent que les Canadiens devraient être en mesure de décider de la façon d'utiliser leur capital de retraite comme bon leur semble. D'autres prétendent qu'un régime public ou l'aide fiscale devrait avoir pour but de garantir un revenu viager à la retraite et de réduire la pauvreté à la retraite. Toutefois, il sera important de permettre le transfert du compte de supplément à un mécanisme d'épargne privée, sous réserve des exigences applicables en matière d'immobilisation.

Comment utiliser le capital accumulé dans le supplément à la retraite?

Les cotisants à ce supplément devraient avoir la capacité de décider de convertir le capital accumulé en une rente. Il est reconnu que cette conversion comportera des risques, c'est-à-dire que le prix demandé pour cette option devra reposer sur des hypothèses susceptibles de ne pas se concrétiser au chapitre du rendement futur et de la mortalité. Toutefois, nous estimons que la possibilité de convertir le capital en rente correspondrait aux besoins de certains Canadiens à la retraite, plus particulièrement si des options de rente indexée sont offertes, ce qui justifiera le nouveau risque. Cette option devrait être conçue de manière que le risque puisse être accepté, y compris la constitution d'un fonds distinct pour adosser ces rentes, l'indexation conditionnelle et une politique sur le traitement des gains et des pertes d'expérience. La conversion ne devrait pas donner lieu au subventionnement croisé des coûts, c'est-à-dire que le prix devrait correspondre au prix des rentes sur le marché. Un nombre limité d'options de conversion en rente devraient être offertes et elles devraient être reliées à l'indexation et à la protection du conjoint. La formule d'indexation pourrait renfermer une condition de rendement du fonds. Une option de type fonds enregistré de revenu de retraite (FERR)/fonds de revenu viager (FRV) pourrait être envisagée.

Outre la conversion du capital en rente, les cotisants pourraient opter pour un paiement forfaitaire, le transfert dans un REER ou le maintien du compte dans le cadre du supplément. Il s'agirait d'une décision difficile pour les cotisants qui auront peine à trouver de l'aide sur la façon d'utiliser les fonds accumulés à la retraite. Il conviendrait d'établir une règle, selon laquelle si un choix n'a pas été fait à un certain âge, par exemple à 70 ans, on présumera que le participant opte pour la conversion du capital en rente.

Autres enjeux

Les Canadiens pourraient manifester de l'intérêt pour le transfert des actifs qu'ils ont accumulés dans leur REER au supplément, plus particulièrement si les frais sont peu élevés et que le rendement net attendu est plus élevé, l'un et/ou l'autre étant fonction de l'accès à d'autres stratégies de placement. Cette option pourrait avoir des effets indésirables sur les mécanismes d'épargne privée, qui peuvent offrir l'accès à des frais peu élevés, et il sera difficile de prédire le

nombre de Canadiens qui opteront pour ce type de transfert. Par ailleurs, un transfert initial se traduira par un amortissement plus rapide des frais de mise en œuvre.

Le gouvernement devra décider si les employeurs devraient participer à la perception des cotisations volontaires de leurs employés. Le fardeau transféré aux employeurs devrait être évalué minutieusement, tout particulièrement en ce qui concerne la déclaration fiscale et les participants qui souhaitent modifier fréquemment leurs cotisations. Si ce fardeau est important, les employeurs ne devraient pas y participer. Les cotisations pourraient être perçues en ligne, par le biais des institutions financières ou au moyen de la déclaration de revenus.

Il serait important que ce supplément soit le plus simple possible :

- Une seule option de placement, qui pourrait être un fonds à date cible liée à la date de naissance;
- Des choix limités à la retraite (p. ex., en espèces, transfert à un REER, conversion en rente);
- Des cotisations perçues par le système du RPC ou la déclaration de revenus, ou par versement direct;
- Aucun REER de conjoint, accès aux emprunts pour achat de maison, etc.

Ces restrictions permettront de maintenir les frais à un niveau peu élevé. Des Canadiens préféreraient une plus grande souplesse, mais cette question devrait relever du secteur privé.

Le supplément devrait être géré à l'écart du gouvernement et du RPC actuel. Son fonctionnement devrait être confié à un conseil distinct et indépendant. Plus particulièrement, ce conseil devrait décider du mode de gestion de l'actif, déterminer si le gestionnaire actuel du RPC devrait être maintenu en poste (et s'il existe un risque d'une trop grande concentration du capital auprès de celui-ci), et rendre des décisions concernant des enjeux tels le rendement à porter au crédit des comptes, le prix des options de conversion à la retraite, et l'indexation conditionnelle.

Le conseil devra également décider si le fonds devrait investir ailleurs et dans d'autres actifs peu liquides. Ce sera un défi de comptabiliser fréquemment la valeur marchande de ces actifs et de porter le rendement au crédit de chaque compte de cotisations déterminées.

Conclusion

L'intégration de ce supplément au système dépendra du nombre de Canadiens qui choisiraient de verser des cotisations volontaires. Ce nombre est difficile à déterminer et il dépendra des facteurs suivants :

- Les frais imposés pour ce supplément;
- La méthode de perception des cotisations;
- Les exigences en matière d'immobilisation, s'il y a lieu;
- L'option de conversion du capital en revenu à la retraite;
- Le mode de promotion du supplément;
- La capacité des fournisseurs de REER à répondre aux besoins des Canadiens;

- Une attente de rendement brut supérieur en raison de l'accès à des mécanismes de placement auxquels les particuliers n'ont habituellement pas accès;
- Le régime fiscal appliqué aux cotisations (déductibilité ou crédit d'impôt).

Nous ne sommes pas convaincus qu'un supplément volontaire de cotisations déterminées permettra d'accroître considérablement la participation à l'épargne-retraite, plus particulièrement si de nouveaux régimes, notamment le Régime de retraite de la province de l'Ontario, voient le jour. Nous encourageons les gouvernements fédéral et provinciaux à collaborer afin de trouver des solutions coordonnées aux problèmes liés à la retraite au Canada.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'ICA,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Robert H. Stapleford". The signature is written in a cursive, flowing style.

Robert H. Stapleford

Annexe

Réponses aux questions posées dans le cadre des consultations

1. Croyez-vous qu'un supplément volontaire du RPC devrait être une option d'épargne-retraite pour les Canadiens? Est-ce une option d'épargne-retraite que vous utiliseriez pour augmenter votre épargne-retraite?

Il est difficile de déterminer si un nombre suffisant de Canadiens choisiront l'option, car elle dépend de la conception du supplément, de la promotion de l'option et de la capacité des fournisseurs de REER d'améliorer l'offre. Ce n'est que lorsque la question de la conception aura été étudiée (voir la question 2) qu'il sera possible de préciser si le nombre de Canadiens qui choisiraient cette option (en remplacement ou en plus des REER), justifie le coût du supplément.

Il est peu probable qu'un supplément volontaire modifie les habitudes d'épargne des Canadiens, car ils ont déjà accès à une vaste gamme de mécanismes d'épargne-retraite. Le supplément pourrait être plus efficace que les mécanismes actuels, et certains pourraient préférer le supplément.

2. De quelle façon pourrait-on concevoir un supplément volontaire du RPC pour faciliter la participation des particuliers qui peuvent être à risque de ne pas épargner suffisamment en prévision de leur retraite?

Un supplément efficace encouragerait la participation des particuliers si :

- Les cotisations sont facilement perçues;
- Les frais sont moins élevés que ceux de certains REER;
- Le coût de production du système est raisonnable;
- Le capital peut être converti en revenu;
- Des fonds gérés à date cible sont utilisés;
- Les fonds de placement ne sont par ailleurs pas accessibles.

Il y a lieu de douter que les Canadiens augmentent leur épargne dans la foulée de ce supplément, à moins que celui-ci ne prévoit un processus d'auto-adhésion.

3. Quel degré de souplesse devrait-il y avoir pour les particuliers qui choisissent d'être des participants? Par exemple, quels sont vos points de vue en ce qui concerne l'immobilisation des fonds de retraite et la mise en place d'une variabilité quant aux taux de cotisation?

On devrait permettre aux Canadiens de déterminer les montants de leurs cotisations selon les limites fiscales. Divers modes de perception des cotisations, y compris les retenues salariales, par le biais d'institutions financières et de la déclaration de revenus, devraient être analysés. Il n'existe pas de consensus entre les actuaires à savoir si les fonds devraient être immobilisés.

4. De quelle façon pourrait-on concevoir un supplément volontaire du RPC pour offrir un flux de revenu de retraite sûr?

Les participants qui accumulent des actifs au moyen du supplément devraient avoir accès à des options limitées de conversion du capital en revenu à la retraite, y compris l'achat de rentes ou de FERR à des sociétés d'assurance-vie, et à des mécanismes comme l'indexation et la protection du conjoint. Un fonds distinct doté de sa propre politique de placement devra être établi.

5. Quelles sont les options de revenu de retraite qui devraient être offertes au moment de la retraite dans le cas des épargnes accumulées dans un supplément volontaire du RPC?

Les options devraient comprendre :

- Le transfert dans un REER, sous réserve de toute exigence d'immobilisation;
- Un paiement forfaitaire si aucune exigence d'immobilisation ne s'applique;
- Un choix limité de conversion en rente ou le placement dans un type d'option FERR/FRV.

6. Devrait-on permettre les transferts entre un supplément volontaire du RPC et d'autres mécanismes d'épargne-retraite? Dans l'affirmative, devrait-il y avoir des limites?

Les Canadiens devraient pouvoir transférer l'actif issu du supplément dans un REER, sous réserve des exigences d'immobilisation. La décision d'autoriser le transfert d'un REER au supplément reposerait sur une analyse approfondie des avantages et des inconvénients, et tenir compte de ses répercussions sur les formes actuelles d'épargne-retraite.

7. Même si les employeurs n'étaient pas tenus d'effectuer des cotisations, quel serait le rôle adéquat de ces derniers?

Les employeurs pourraient percevoir les cotisations par retenues salariales, sous réserve d'une analyse du fardeau que cela leur imposerait.

8. Qui devrait être responsable d'investir les cotisations versées dans un supplément volontaire du RPC?

Un conseil distinct et indépendant devrait être chargé du fonctionnement du supplément et des placements. Les options de placement devraient être limitées à un fonds à date cible correspondant à la date de naissance du participant.