

RÉSUMÉ DE LA POSITION DE L'ICA

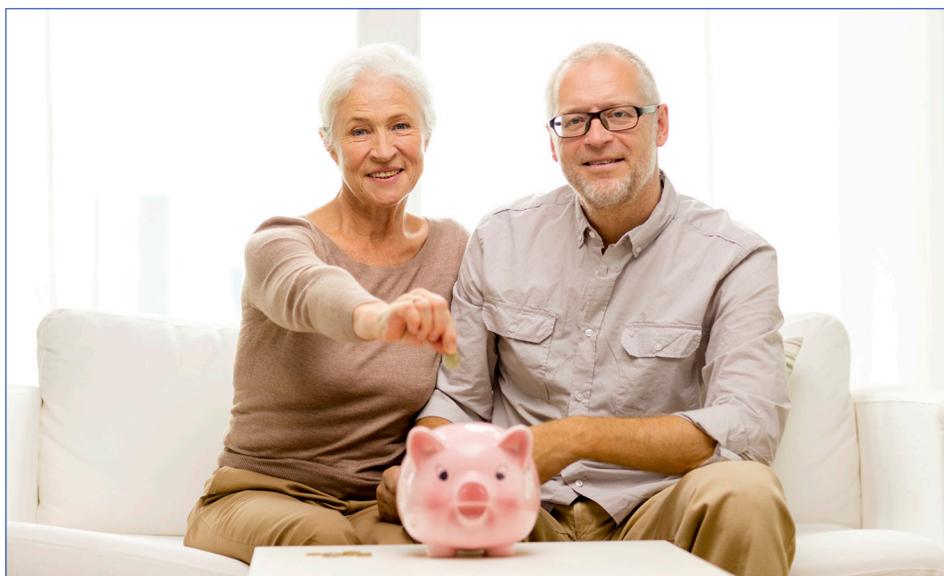
Le système de retraite canadien a fait l'objet de plusieurs études et de nombreux débats publics. Il se trouve à une croisée des chemins en raison de la convergence de nombreuses forces dont la longévité accrue, la persistance des faibles taux d'intérêt, la volatilité des marchés boursiers, l'émergence de nouveaux types de régimes de retraite comme les régimes à risques partagés et le passage de nombreux régimes privés à un modèle à cotisations déterminées. Tous ces facteurs ont intensifié l'attention que porte le public aux régimes de retraite. Nous avons l'occasion de veiller à ce que le système canadien de retraite satisfasse aux besoins des retraités, actuels et futurs.

L'Institut canadien des actuaires (ICA) souhaite prendre part au débat sur les mesures à prendre pour renforcer le système de revenu de retraite, les actuaires pouvant y contribuer de façon utile grâce à leurs compétences, à leur formation et à leur expérience. En outre, la profession est guidée par un principe, soit celui d'agir dans l'intérêt public. En avril 2015, l'ICA a diffusé une position publique ([Les retraités canadiens ont besoin d'un champion national](#)) et souhaite approfondir les idées qui y étaient présentées.

L'ICA est d'avis que :

- **Pilier 1** – Le programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) n'exigent aucune modification importante;

PRENDRE DES MESURES OPPORTUNES POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES RETRAITÉS CANADIENS FUTURS



- **Pilier 2** – Le Régime de pensions du Canada (RPC) et les régimes provinciaux pourraient être élargis de façon modeste, sous réserve des conditions énoncées dans la présente position publique;
- **Pilier 3** – Les régimes de retraite privés et l'épargne-retraite doivent être modifiés de façon à ce qu'ils aident plus efficacement les participants à générer un revenu de retraite suffisant. Les modifications en question sont abordées ci-dessous;
- Les Canadiens font face à une panoplie de véhicules et de

mesures non coordonnées pour relever le défi de planifier leur retraite. Il sera difficile d'améliorer le système de retraite, mais cela est nécessaire. Le changement doit être appuyé par un leadership politique et les gouvernements fédéral et provinciaux devront coopérer et coordonner leurs efforts pour voir à ce que nous ne rations pas l'occasion qui nous est offerte.

C'est avec plaisir que l'ICA rencontrera les intervenants responsables du système de retraite canadien pour approfondir ces idées.

PILIER 1 : AUCUNE MODIFICATION IMPORTANTE REQUISE

Les modifications qui s'imposent davantage sont pour les piliers 2 et 3. Nous constatons que le taux de récupération pour le SRG est de 50 %, ce qui peut dissuader les personnes admissibles au SRG à chercher d'autres sources de revenu.

PILIER 2 : ÉLARGISSEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE PUBLICS

De nombreuses propositions visant à offrir un revenu de retraite supplémentaire aux Canadiens ont été étudiées, notamment les suivantes :

- La rente de longévité du Québec proposée par le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois;
- Le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) proposé par le gouvernement de l'Ontario;
- Une hausse obligatoire des cotisations et des prestations du Régime de pensions du Canada/ Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ);
- Un supplément volontaire de cotisations au RPC.

Ces mesures d'expansion proposées des régimes de retraite publics s'appuient sur certaines hypothèses qui doivent être remises en question afin de s'assurer que les régimes publics soient bien conçus pour régler les véritables problèmes.

1. Les Canadiens épargnent-ils suffisamment en vue de leur retraite?

Ces propositions font renvoi au nombre de Canadiens qui n'épargnent pas suffisamment en vue de leur retraite. Ce chiffre pourrait ne pas être très significatif. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles une personne peut choisir de ne pas contribuer à son épargne-retraite, par exemple :

- Pour les personnes à faible revenu, les prestations actuelles du gouvernement et(ou) les prestations de retraite du conjoint peuvent être suffisantes;
- Les jeunes propriétaires de maison peuvent avoir comme priorité d'affecter des fonds supplémentaires au remboursement de leur prêt hypothécaire. Il pourrait s'avérer approprié de décider d'épargner en vue de la retraite plus tard.
- Le dénombrement des personnes qui n'épargnent pas pour le moment n'est pas nécessairement un indicateur fiable que ces personnes n'auront pas suffisamment épargné en vue de leur retraite.

Les récentes analyses, comme le commentaire 428 de l'Institut C.D. Howe intitulé « Do Canadians Save Too Little? » (*en anglais seulement*), ont démontré que les personnes ayant récemment pris leur retraite ont suffisamment épargné pour vivre confortablement à la retraite; certains d'entre eux ont peut-être bénéficié des rendements élevés et des prix des maisons à la hausse. Nous reconnaissons que ce peut être difficile pour certains retraités, en particulier les personnes célibataires et les immigrants. Cependant, les

personnes à faible revenu n'ont pas à épargner en vue de la retraite et elles peuvent s'en remettre aux programmes gouvernementaux existants. Si ces programmes ne sont pas suffisants pour les personnes à faible revenu en regard d'un seuil socialement acceptable, il faudrait donc en tenir compte dans le cadre du pilier 1.

Plusieurs études ont tenté de projeter le nombre de Canadiens des générations futures dont le niveau de vie risque de reculer considérablement. Ces études comportent des limites au moment de formuler une politique publique, car elles se fondent sur des hypothèses à savoir si et comment les générations futures modifieront leur comportement à l'égard de la planification de la retraite. Examinons les questions suivantes :

- Les personnes épargneront-elles davantage à l'approche de la retraite?
- Les personnes prendront-elles leur retraite plus tard que la génération actuelle de retraités?
- Les personnes travailleront-elles à temps partiel une fois à la retraite?
- À la retraite, les personnes utiliseront-elles une partie du capital que représente leur maison?
- Les personnes en laisseront-elles moins à leurs enfants à leur décès?

Les hypothèses fondées sur les changements comportementaux ne sont pas fiables. Les générations futures modifieront probablement leur comportement pour éviter une diminution inacceptable de leur niveau de vie à la retraite. À savoir si ces changements sont suffisants

et s'il faudrait s'y fier pour formuler une politique publique suscite la controverse. Certains estiment qu'épargner davantage, reporter le départ à la retraite et travailler à temps partiel seront suffisants pour un grand nombre de personnes. D'autres craignent que ce ne soit pas suffisant pour les personnes à revenu moyen. Il faudrait poursuivre les analyses pour aider à comprendre les changements comportementaux qui seraient encouragés pour éviter une diminution inacceptable du niveau de vie.

2. Quel est le ratio de remplacement approprié?

Dans certaines propositions en faveur de l'expansion des régimes de retraite publics, un ratio de remplacement cible souhaitable de 70 % est souvent mentionné. Ce ratio est trop élevé pour bien des personnes et n'est pas un point de référence utile dans le débat sur le rôle des régimes publics. Chaque personne devrait avoir un objectif personnel concernant le maintien de son niveau de vie à la retraite. Une telle cible sera assujettie à des variations :

- Elle sera plus élevée pour les personnes à faible revenu (source de revenu provenant surtout du pilier 1);
- Elle sera moins élevée pour les personnes qui ont remboursé leur prêt hypothécaire pendant leur carrière professionnelle;
- Elle sera moins élevée pour les personnes ayant élevé des enfants;
- Elle sera plus élevée pour les personnes célibataires.

C'est aussi une question de préférence personnelle. Certains préfèrent

consommer davantage avant la retraite et d'autres, pendant la retraite. Le document intitulé « Moving Beyond the Limitations of Traditional Replacement Rates » (MacDonald et Moore, 2011; *en anglais seulement*) traite des besoins en matière de revenu de retraite. Ce document démontre de graves lacunes de l'utilisation d'un taux de remplacement brut universel pour évaluer si les personnes sont en mesure de conserver pendant la retraite le niveau de vie qu'elles avaient avant la retraite.

Les politiques sur les régimes de retraite publics ne devraient pas avoir pour objet de préserver totalement un niveau de vie à la retraite; cette responsabilité incombe en partie à chaque personne. Le secteur privé doit également intervenir pour aider les Canadiens à planifier en vue de la retraite. La concurrence au chapitre de l'épargne privée incitera les fournisseurs à offrir sans cesse de nouveaux produits et services pour combler les besoins des Canadiens.

Voici les questions auxquelles nous devrions nous efforcer de trouver une réponse :

- Les régimes de retraite publics devraient-ils être améliorés pour atténuer le risque d'une réduction importante de revenu à la retraite?
- Le secteur privé devrait-il être responsable de veiller à ce que cet écart soit comblé?

S'en remettre exclusivement au secteur privé pour combler les écarts futurs au chapitre de l'épargne soulève des questions :

- Les employeurs du secteur privé hésitent à s'impliquer dans la

retraite de leurs employés. Ils sont nombreux à avoir fermé leur régime de retraite à prestations déterminées pour les remplacer par des régimes à cotisations déterminées, qui sont moins dispendieux;

- Il y a peu de preuves pour démontrer que les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes à cotisations déterminées s'accroissent suffisamment pour compenser l'effet de la baisse des taux d'intérêt, des faibles taux de rendement du capital prévus, ainsi que l'augmentation de la longévité;
- De nombreuses personnes épargnent dans des fonds communs de placement dont les frais sont élevés, même si d'autres solutions plus efficaces sont disponibles.

De plus, le secteur privé est aux prises avec le défi de trouver un moyen de convertir en revenu le capital accumulé à la retraite. Il est difficile de savoir si les Canadiens prennent actuellement la bonne décision à propos de cette conversion. Nous savons cependant que c'est une décision difficile et complexe à prendre et qu'ils ont besoin d'aide.

Voilà pourquoi nous sommes d'avis que, si les mesures sont bien conçues, un élargissement modeste du pilier 2 pourrait se justifier pour aider les Canadiens à se préparer en vue de la retraite. Nous expliquons les conditions que devraient remplir une expansion du pilier 2.

CONDITIONS AFFÉRENTES À L'EXPANSION

L'ICA appuierait l'expansion des régimes publics dans le cadre du RPC/RRQ ou sous forme d'un nouveau régime provincial, par exemple le RRPO si les conditions suivantes sont satisfaites :

- 1 L'expansion cible les personnes dont les besoins sont les plus importants (les personnes à revenu moyen sont souvent pointées du doigt à cet égard).
- 2 Les personnes à faible revenu ne devraient pas être tenues de contribuer à l'expansion, car les régimes publics comblent habituellement leurs besoins, et la récupération actuelle du SRG est un facteur de dissuasion pour les épargnants.
- 3 Aucun coût n'est transféré aux générations futures. Les prestations sont progressivement acquises pendant la carrière après la mise en œuvre de l'expansion. Le transfert de risques aux générations futures est une possibilité qui pourrait être inévitable à moins que l'expansion ne prenne la forme d'un supplément à cotisations déterminées.
- 4 Il se peut que les hypothèses formulées au sujet des rendements futurs, des hausses salariales et de la longévité ne correspondent pas à la réalité. Certains des principes sous-tendant les régimes à risques partagés devraient être pris en considération pour les régimes du pilier 2. Les répercussions financières en découlant devront être partagées entre les générations et il faudra clairement indiquer dans une politique que les prestations et les cotisations seront rajustées en fonction de l'expérience. En particulier, il faudrait que l'indexation future pour les retraités soit conditionnelle.
- 5 Les cotisations et les actifs en découlant sont clairement distincts des cotisations et des actifs actuels du RPC/RRQ. Autrement, les Canadiens auront de la difficulté à comprendre les différences dans les cotisations, les gains couverts, l'indexation, etc.
- 6 Les Canadiens admissibles de toutes les provinces devraient avoir accès à une telle expansion de sorte que le secteur privé n'ait pas à ajuster les régimes et produits selon la province d'emploi.

Nous avons fait part du fruit de notre réflexion sur la possibilité d'une expansion sous forme d'une expansion volontaire du RPC dans un document distinct dans le cadre de la consultation sur l'expansion du RPC en cours.

L'EXPANSION DEVRAIT-ELLE ÊTRE OBLIGATOIRE OU VOLONTAIRE?

La réponse sera fonction de l'objectif de l'expansion. Si on vise à accroître la couverture ou l'épargne, une augmentation obligatoire serait alors plus appropriée. Par contre, les cotisations facultatives versées par les Canadiens à un nouveau régime public qui seraient sur une base de cotisations déterminées réuniraient bon nombre des conditions mentionnées ci-dessus. Les personnes à faible revenu ne seraient pas tenues d'y cotiser : on pourrait leur offrir comme option une cotisation facultative à un compte d'épargne libre d'impôt (CELI). L'ICA reconnaît qu'un nouveau régime public volontaire

rivaliserait avec le secteur privé pour ce qui est de l'épargne. Nous constatons cependant les avantages suivants :

- Le régime public pourrait s'occuper de la question de la conversion du capital en revenu, en particulier au moyen d'un choix par défaut à la retraite. Le secteur privé a beaucoup de mal à aider les Canadiens à faire des choix judicieux à la retraite et nous craignons que certains Canadiens n'aient pas accès à des conseils objectifs au moment de prendre cette décision complexe;
- Le régime public pourrait offrir l'option d'une rente variable indexée à la retraite. Le secteur privé n'offre pas une option du genre;

- Les frais pourraient diminuer si le coût de l'expansion du régime public est faible.

Cependant, ce nouveau régime public volontaire à cotisations déterminées devrait être administré d'une façon nouvelle et différente afin de tenir à jour un compte pour chaque participant. Il faudrait évaluer si le coût de la mise au point de cette nouvelle structure justifie les avantages de cette nouvelle option, c.-à-d., le nombre de Canadiens préférant cotiser à ce nouveau régime public par rapport à un REER ou à un régime de pension agréé collectif (RPAC) serait-il suffisant?

AUTRES QUESTIONS

Trois autres questions doivent être abordées :

1. Déterminer si l'expansion devrait inclure les prestations de survivant et d'invalidité. De nombreux Canadiens sont exposés à une diminution importante de leur niveau de vie lorsqu'ils deviennent invalides et ne sont pas couverts par une assurance privée. Avec le temps, les prestations de survivant sont devenues moins nécessaires, les femmes participant davantage au marché du travail. Cependant, les familles à un seul revenu sont encore nombreuses. À notre avis, il faudrait inclure dans l'expansion des prestations de survivant pendant la retraite et aborder la question de la nécessité des prestations d'invalidité ailleurs.
2. Tout comme pour le RPC et la SV, la date du début du versement des prestations devrait être souple et chaque Canadien devrait être libre de décider à l'intérieur d'une fourchette. Il devra y avoir un âge normal de la retraite, par exemple 65 ans, et il faudrait rajuster la rente si la personne décide de la recevoir avant ou après cet âge. La possibilité que cet âge normal de la retraite influe vraiment sur le moment où les Canadiens choisissent d'arrêter de travailler n'est pas claire. Si on estime que oui et qu'on s'attend à ce que les Canadiens travaillent après 65 ans, l'âge normal de la retraite devrait donc être postérieur à 65 ans et on pourrait envisager un mécanisme permettant de rajuster automatiquement l'âge normal de la retraite pour tenir compte de l'évolution de la longévité.
3. Les prestations devraient être modestes de façon à laisser

suffisamment de place au secteur privé. Il n'est pas aisé de définir ce qu'on entend par modeste. Par exemple, si un couple ontarien avec maison et enfants reçoit une rente supplémentaire correspondant à 15 % des gains de carrière indexés dépassant 40 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (soit environ 21 000 \$), nous estimons qu'il devra peut-être épargner plus ou moins 2,5 % des gains de carrière pour conserver son niveau de vie, en tenant compte des paiements hypothécaires et des dépenses liées aux enfants. D'autres genres de familles pourraient devoir épargner davantage.

PILIER 3 : UN SECTEUR PRIVÉ PLUS EFFICACE

Les Canadiens devraient s'attendre à ce que le secteur privé leur offre des options, des services et des produits pour satisfaire à leurs besoins particuliers en matière d'épargne-retraite outre ceux couverts par les régimes publics. Ces besoins varient d'un Canadien à l'autre selon le niveau des gains, la capacité de prendre des décisions en matière de placements, le type d'emploi et d'autres facteurs. De plus, l'environnement du milieu de travail et de l'épargne évolue sans cesse, par exemple, des produits de placement comme des fonds cotés en bourse et la possibilité de travailler à des âges avancés. Le secteur privé devrait offrir aux Canadiens des choix pouvant satisfaire à ces besoins variés et qui peuvent évoluer avec le temps.

Le nombre de régimes à prestations déterminées est en baisse et il faut modifier le système qui les régit. L'ICA encourage les organismes de réglementation des régimes de retraite

à modifier les règles pour faire en sorte que les régimes à prestations déterminées deviennent à nouveau une option intéressante.

1. Un nouveau type de conception, fournissant un revenu de retraite, devrait être offert avec une réglementation pertinente. Il faudrait amener les parties prenantes à comprendre que les régimes à prestations déterminées peuvent être transformés en d'autres types de régimes :
 - ▶ Un régime à risques partagés dont les coûts sont explicitement partagés entre les participants et les promoteurs;
 - ▶ Un régime à prestations cibles dans le cadre duquel les prestations constituées peuvent être majorées ou diminuées selon l'expérience. L'ICA a publié un document sur les régimes à prestations cibles en juin 2015 et encourage la tenue d'un débat éclairé sur cette nouvelle forme de régime qui associe certaines des caractéristiques intéressantes des régimes à cotisations déterminées et des régimes à prestations déterminées;
 - ▶ Des régimes prévoyant une indexation conditionnelle des prestations.
2. Au cours des 15 dernières années, les règles sur la solvabilité ont régulièrement fait l'objet d'allègements. Les promoteurs des régimes à prestations déterminées doivent s'appuyer sur des règles permanentes représentant un juste équilibre entre la sécurité des prestations à la liquidation et l'abordabilité. Les décideurs doivent reconnaître que les parties prenantes, notamment les

employés, ne sont pas disposés à assumer le coût élevé de l'engagement à offrir des prestations déterminées totalement garanties.

3. Le fait que les règles varient d'une province à l'autre est unique dans le monde. Il est impératif que les décideurs adoptent une position ferme à l'effet que des règles uniformes puissent avoir pour effet de réduire le coût de l'offre de régimes privés, permettant ainsi d'affecter une plus grande part des cotisations pour satisfaire aux besoins des bénéficiaires des régimes.

Les Canadiens ont besoin de conseils plus judicieux à propos de la façon d'utiliser leur capital à la retraite. Plusieurs études récentes indiquent clairement un manque de littératie financière chez les Canadiens; ceux-ci pourraient également avoir besoin d'aide pour prendre une décision aussi complexe et difficile. Les décideurs devraient promouvoir activement une gamme de solutions, dont la disponibilité de conseillers indépendants pour aider objectivement les Canadiens à choisir parmi les diverses options.

Les Canadiens ont de la difficulté à choisir un produit de placement approprié aux fins de leur épargne. Ils ont recours, en grand nombre, aux fonds communs de placement sans bien comprendre les frais élevés qui y sont associés. Les décideurs doivent s'assurer que les frais sont bien communiqués, en particulier dans les relevés périodiques obligatoires. Les décideurs doivent aussi veiller, sous forme de campagnes publiques, à ce que les Canadiens comprennent que les frais influent sur leur revenu de retraite et qu'il y a des solutions

de rechange moins dispendieuses. Nous ne pouvons affirmer avec certitude qu'avec ces mesures, les Canadiens seront nombreux à modifier leur comportement et que ceux optant pour des options à frais élevés le feront en toute connaissance de cause. On pourrait réglementer le plafonnement des frais des régimes agréés d'épargne-retraite pouvant être imputés par le véhicule de placement ou exiger que plus de renseignements soient divulgués. Il est reconnu que les coûts des produits de placement varient et que le plafond des frais sera fonction de la complexité du produit. Les fournisseurs seraient autorisés à imputer explicitement des dépenses supplémentaires autrement que dans le cadre du véhicule de placement.

MOT DE LA FIN

Il faudra un leadership politique pour renforcer l'efficacité du système de retraite canadien. C'est avec plaisir que l'ICA rencontrera les parties prenantes du système de retraite canadien pour étudier plus en détail les idées présentées.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec Josée Gonthier, gestionnaire des communications, au 613-236-8196, poste 106, ou par courriel à josee.gonthier@cia-ica.ca.