

Position publique

Le 19 mai 2016

L'expansion des régimes de retraite publics



Institut canadien des actuares

L'Institut canadien des actuares (ICA) est l'organisme national et la voix nationale de la profession actuarielle. L'Institut est dévoué à servir le public par la prestation de services et de conseils actuariels de la plus haute qualité, laquelle est assurée par les plus de 5 200 membres qui forment la profession. En fait, l'Institut fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres.

L'expansion des régimes de retraite publics : Une position publique de l'ICA

Les actuaires ont toujours joué un rôle crucial dans le système canadien de retraite. L'ICA estime qu'il est temps de partager sa perspective unique dans le cadre de la réunion prochaine des ministres des Finances en juin, où ils discuteront des hausses possibles aux prestations en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ).

Le présent document porte sur l'expansion potentielle des régimes de retraite publics et encourage le gouvernement fédéral à adopter un rôle de chef de file pour clore le débat sur cette question.

Bien que la profession actuarielle n'ait pas pour rôle de défendre une position en particulier sur la valeur ou l'absence de valeur d'un programme, l'ICA veut aider les décideurs à tenir compte des conséquences de l'expansion potentielle du RPC/RRQ. Par exemple, l'ICA, dans sa position de novembre 2015 sur le système de retraite canadien (*Prendre des mesures opportunes pour répondre aux besoins des retraités canadiens futurs*), a énoncé certains enjeux face auxquels les gouvernements ne doivent pas tarder à prendre des mesures.

Ainsi, si les gouvernements s'entendent pour dire que le problème principal à régler, ce sont les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite, et que la meilleure façon de l'aborder est d'élargir les régimes de retraite publics, l'ICA suggère de prendre connaissance des éléments conceptuels figurant dans ce document.

Ces suggestions s'appuient sur les objectifs indiqués dans notre position de novembre 2015, notamment permettre une participation du secteur privé. Ne perdant pas de vue l'objectif de dégager un consensus national, certaines de ces suggestions sont aussi fondées sur les particularités du Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) proposé.

Les décideurs devraient saisir l'occasion de clore, en 2016, le débat sur l'expansion des régimes de retraite publics et mettre en œuvre une solution nationale dans un avenir rapproché.

L'ICA estime que les éléments conceptuels proposés dans le présent document permettraient de régler de façon appropriée et efficace le problème ciblé et de garantir la viabilité à long terme et l'équité d'un RPC/RRQ élargi.

Les principaux éléments conceptuels aux fins d'une augmentation possible des prestations du RPC/RRQ comprennent ce qui suit :

Formule de calcul des prestations et gains assurés : Établir une prestation cible de 15 % après une carrière complète, fondée sur la moyenne indexée des gains au-delà d'un seuil minimal de gains. Fixer le seuil minimal des gains assurés à 50 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) et le seuil maximal des gains assurés, à 150 % du MGAP.

Cotisations : Établir des cotisations salariales et patronales égales et envisager la possibilité de taux de cotisation échelonnés selon l'âge afin de réduire au minimum les transferts entre les générations.

Particularités des prestations : Assurer une capitalisation intégrale des nouvelles prestations en prévoyant la constitution progressive des rentes et rajuster l'indexation, au besoin, afin que ce nouveau régime demeure autosuffisant.

Administration : Utiliser les structures existantes du RPC/RRQ pour percevoir les cotisations, administrer les prestations et faire des placements.

Âge de la retraite : Un débat nécessaire, à savoir si l'âge de la retraite en vertu des régimes publics devrait être ajusté, ne peut être conclu en 2016. Nous suggérons que la question de l'âge de la retraite soit abordée avant la mise en œuvre effective de toute expansion du RPC/RRQ.

Contexte

Les professionnels de l'actuariat fournissent des conseils sur tous les aspects des régimes de retraite publics et privés aux gouvernements, aux promoteurs de régimes, aux syndicats et aux particuliers, y compris sur les rôles exclusifs prévus dans les lois et règlements fédéraux et provinciaux sur les régimes de retraite.

L'une des principales compétences de la profession porte sur la participation à l'évaluation et à l'analyse de problèmes financiers complexes comportant de multiples risques et incertitudes au fil du temps. Par conséquent, les actuaires peuvent fournir un point de vue important sur les principaux défis publics et sociaux.

À l'approche de la réunion des ministres des Finances en juin, l'ICA estime qu'il est opportun d'énoncer certains facteurs touchant l'expansion des régimes de retraite publics qui tiennent compte de notre point de vue unique dans cet important débat public.

La position publique de l'ICA, intitulée *Prendre des mesures opportunes pour répondre aux besoins des retraités canadiens futurs*, qui a été publiée par l'ICA en novembre 2015, proposait aux décideurs des éléments à considérer lorsqu'ils envisagent l'expansion des régimes de retraite publics. En outre, l'ICA a proposé des améliorations pour accroître l'efficacité des régimes de retraite du secteur privé et de l'épargne-retraite.

Notre position se fonde sur le document de novembre et elle renferme de nouveaux renseignements récents et une réflexion additionnelle sur une expansion modeste et ciblée du RPC/RRQ.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DANS LE CONTEXTE DES RÉGIMES DE RETRAITE PUBLICS

D'importants changements se sont produits au chapitre de l'expansion des régimes de retraite publics au cours des six derniers mois. Tout d'abord, le gouvernement de l'Ontario a fourni des détails supplémentaires sur les dispositions du RRPO, il a repoussé d'un an l'échéancier de mise en œuvre du régime, au 1^{er} janvier 2018, et il a diffusé les détails de sa structure de gouvernance. Puis, les ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux se sont réunis en décembre pour discuter de l'expansion du RPC/RRQ. À cette occasion, certains ministres ont exprimé des préoccupations au sujet des répercussions d'une telle expansion sur l'économie. Après cette réunion, le ministre fédéral des Finances a confirmé qu'à la réunion de juin, les ministres envisageront des options en vue de l'expansion du RPC/RRQ. Enfin, le gouvernement fédéral a proposé de modifier le pilier 1* pour que la hausse progressive de l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse

* Le pilier 1 fait référence à la Sécurité de la vieillesse, le pilier 2 au RPC/RRQ, et le pilier 3 aux régimes de retraite privés.

(SV) soit éliminée, afin que l'âge de début du versement des prestations demeure à 65 ans pour la SV et le Supplément de revenu garanti (SRG). En outre, le SRG sera majoré pour les aînés à faible revenu vivant seuls.

RÉGIME DE RETRAITE DE LA PROVINCE DE L'ONTARIO

La structure proposée du RRPO est conforme à certaines caractéristiques souhaitables énoncées dans la position de novembre de l'ICA, y compris ce qui suit :

- La capitalisation intégrale de l'expansion des régimes de retraite publics où, après la mise en œuvre, les prestations seront accumulées progressivement pendant la carrière;
- Le rajustement des prestations et des cotisations selon l'expérience, y compris leur indexation future;
- Une structure de gouvernance suffisamment indépendante pour garantir la viabilité du régime.

Toutefois, la structure du RRPO ne rencontre pas plusieurs de nos caractéristiques souhaitables :

- La structure ne cible pas le groupe à revenu moyen et exige des cotisations de la part de salariés à faible revenu;
- Les prestations qui en découlent ne permettraient pas un espace d'épargne suffisant pour les salariés à revenu moyen dans le secteur privé.

UN RPC/RRQ ÉLARGI À L'ÉCHELLE NATIONALE

Cela dit, l'ICA soutient qu'un consensus à l'échelle nationale au sujet de l'expansion des régimes de retraite publics est nécessaire, pour permettre à tous les Canadiens d'obtenir des prestations semblables de ces régimes. Il est difficile de justifier des écarts entre les provinces et les territoires sur la base des besoins. De tels écarts se traduisent par un système moins efficace, de même que d'éventuelles complications pour les employeurs à la grandeur du pays. De plus, l'introduction d'un régime provincial distinct, tel le RRPO, ajoutera des complexités à un système de retraite déjà trop complexe.

Les décideurs devraient d'abord confirmer s'il est dans le meilleur intérêt de la plupart des Canadiens d'élargir les régimes de retraite publics. Cette décision n'est pas facile, car la confirmation dépend des facteurs suivants :

- **Si le comportement des Canadiens changera suffisamment à l'avenir pour que la prochaine génération maintienne un niveau de vie comparable à la retraite.** Par exemple, les

Canadiens de la prochaine génération pourraient décider de hausser leur taux d'épargne, de partir à la retraite à un âge plus avancé, de moins dépenser à la retraite, d'utiliser leur capital immobilier et de réduire leur héritage à leur décès. Ces changements comportementaux pourraient garantir la suffisance et la viabilité futures du système actuel.

- **Si le secteur privé sera en mesure de s'adapter au nouveau contexte** et de mieux satisfaire aux besoins des Canadiens. Plus particulièrement, à la lumière de la demande des consommateurs, le secteur privé pourrait continuer d'innover en élaborant de nouveaux produits et services afin de mieux aider les Canadiens à planifier leur retraite, à convertir leur capital en revenu de retraite et en choisissant le mode de gestion efficiente de l'épargne privée. Nous reconnaissons que le secteur privé est confronté à des défis en ce qui concerne la réponse à ces besoins, et que de nombreux employeurs de plus petite taille ne sont pas intéressés à devenir des promoteurs de régimes de retraite. De plus, certains changements réglementaires peuvent aider le secteur privé à faire face à ces défis, en particulier pour les régimes de retraite liés à l'emploi.
- **L'étendue de la marge de manœuvre et la responsabilité individuelle qui devraient être attribuée aux Canadiens** et à leurs employeurs compte tenu de la variation de leurs besoins.

Si les décideurs conviennent a) qu'ils ne peuvent s'en remettre au changement de comportement des Canadiens et de leurs employeurs, ou à l'évolution de la situation dans le secteur privé, et b) qu'ils décident que les régimes de retraite publics doivent être élargis, l'ICA émet les considérations qui suivent au sujet de l'expansion des régimes de retraite publics, et donne des exemples de solutions possibles qui exigeraient une analyse plus poussée.

1. Le niveau des prestations de retraite supplémentaires que devrait verser un régime de retraite élargi devrait être modeste. Il s'agirait à notre avis d'un compromis entre les points suivants :

- a. Une générosité suffisante pour atteindre en grande partie l'objectif qui consiste à combler le besoin perçu (c'est-à-dire que la prochaine génération ne soit pas confrontée à une réduction significative de son niveau de vie à la retraite).
- b. Une marge de manœuvre suffisante accordée aux Canadiens et à leurs employeurs pour qu'ils conservent la responsabilité d'une partie de l'épargne nécessaire pour atteindre le niveau de vie qu'ils recherchent à la retraite, compte tenu des besoins individuels et de l'innovation dans le secteur privé. Nombreux sont ceux qui font valoir les forces du système canadien par rapport à d'autres pays, à savoir que nous pouvons nous fier sur un revenu de retraite qui provienne de sources diverses.

L'ICA estime que l'objectif de 15 % proposé en vertu du RRPO pourrait constituer un tel compromis, pourvu que le seuil minimal de rémunération admissible soit relevé. Par exemple, une prestation cible de 15 % sur une rémunération supérieure à 50 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), défini en vertu du RPC/RRQ, aborderait sensiblement le besoin perçu en donnant tout de même une marge suffisante pour que le secteur privé continue de jouer son rôle au chapitre de l'élaboration de nouveaux produits et que les Canadiens conservent un niveau suffisant de responsabilité personnelle pour tenir compte de la variation des besoins.

La famille type à revenu moyen qui a des enfants et une hypothèque devrait quand même continuer d'épargner pour conserver à la retraite son niveau de vie moyen pendant la période d'activité. Par exemple, nous pouvons estimer que si un nouveau régime de retraite public couvre la rémunération admissible supérieure à 50 % du MGAP, et s'il est assorti d'une formule de prestation de 15 %, chaque conjoint devrait continuer d'épargner dans des mécanismes privés (des régimes de retraite d'employeur ou l'épargne individuelle), l'équivalent d'environ 7,5 % de la rémunération entre 50 % et 100 % du MGAP, et approximativement 10,3 % de la rémunération au-delà du MGAP, s'il existe. (Les hypothèses utilisées pour évaluer ces cotisations sont décrites en annexe.)

D'autres participants, p. ex., les hauts salariés, les personnes vivant seules et celles qui souhaitent une retraite anticipée, devraient épargner encore davantage. Cependant, il convient de noter que si le seuil de rémunération admissible est sensiblement plus bas que 50 % du MGAP, avec un objectif de 15 %, la plupart des cotisations à revenu faible à moyen ne seraient pas tenus d'épargner.

2. Les participants à faible revenu devraient-ils être exonérés?

D'une part, les participants à faible revenu a) sont suffisamment couverts par les régimes publics actuels (p. ex., les piliers 1 et 2), b) ils sont confrontés à des taux de récupération élevés du SRG s'ils épargnent davantage ou versent des cotisations plus élevées à un régime de retraite public ou à d'autres régimes agréés, et c) ils ont avantage à verser des cotisations à un régime non agréé comme un compte d'épargne libre d'impôt (CELI). Une récente publication de Doug Chandler et co-commanditée par l'ICA illustre ce point (*L'épargne-retraite à impôt différé au Canada*, publiée en mars 2016).

D'autre part, il serait un peu plus compliqué d'administrer un seuil de rémunération qui exclut un grand nombre de participants, particulièrement dans le cas de ceux qui changent d'emploi durant l'année. En outre, il est impossible de savoir, au cours d'une année, si les participants à faible revenu auront droit au SRG à l'avenir, car leur rémunération pourrait être plus élevée plus tard au cours de leur carrière. Il est avantageux de

mettre en place un régime universel simple auquel participent tous les Canadiens.

Un seuil minimal de rémunération admissible d'environ 50 % du MGAP constituerait un compromis raisonnable.

3. La rémunération supérieure au MGAP devrait-elle être couverte par le régime élargi?

Même si de nombreux salariés ont accès à des mécanismes d'épargne privés ou collectifs, l'ICA reconnaît qu'il existe des préoccupations suscitées par le déficit d'épargne pour un grand nombre de ces participants et que l'on s'interroge sur la possibilité d'accroître l'efficacité de l'ensemble du système de retraite. Par exemple, les décisions liées à la sélection des placements, les options relatives à la conversion de capital en revenu à la retraite, et la compréhension des frais pour l'épargne individuelle sont compliquées. L'ICA soutient que l'expansion de l'admissibilité au RPC/RRQ au-delà du MGAP, par exemple à un niveau correspondant à celui du RRPO (p. ex., 90 000 \$), ou simplement 150 % ou 200 % du MGAP, pourrait sembler suffisante pour cibler les personnes dont la rémunération est légèrement supérieure au MGAP, même si cette option était susceptible d'ajouter certaines complexités, y compris au chapitre des répercussions sur les régimes de retraite de l'employeur.

Un seuil maximal de rémunération admissible d'environ 150 % du MGAP serait approprié.

4. Convierait-il d'examiner la récupération au titre du SRG?

À l'heure actuelle, les personnes à faible revenu sont pénalisées si elles épargnent pour la retraite, y compris si elles participent au RPC/RRQ. Même si certaines d'entre elles n'ont pas besoin d'épargner, parce que la combinaison du RPC/RRQ, de la SV et du SRG suffit à remplacer la presque totalité de leur revenu avant la retraite, les Canadiens en général ne devraient pas être découragés d'épargner. Il convient de noter que les CELI, qui sont relativement nouveaux, peuvent être utiles à cette fin. L'ICA propose d'examiner les dispositions du mécanisme de récupération du SRG. Par exemple, le revenu de régimes de retraite publics (et peut-être privés) pourrait être assujéti à un taux de récupération moins élevé (p. ex., 25 % plutôt que 50 %). Une telle décision devrait reposer sur la préparation d'une analyse des répercussions par le Bureau de l'actuaire en chef.

5. Les employeurs et les participants de régimes de retraite agréés à prestations comparables devraient-ils avoir l'option de ne pas verser de cotisations à un régime de retraite public élargi?

Bon nombre de régimes de retraite sont bien gérés et offrent de bonnes rentes aux Canadiens; il ne serait donc pas nécessaire de modifier la composition du montant de la rente versée par ces régimes comparables par rapport aux régimes publics. En outre, en permettant à certains régimes d'envergure de se retirer d'un nouveau régime de retraite public, il en découlera une certaine diversification au plan de la gestion des actifs d'épargne-retraite.

Par ailleurs, la gestion d'une telle option de retrait entraînera des complexités administratives; la simplicité d'un régime public constitue un avantage. En outre, on ne connaît pas le nombre de régimes qui se retireraient et qui décideraient que les cotisations patronales et salariales à l'épargne-retraite offrent de meilleures rentes dans leurs régimes d'employeur qu'un régime de retraite public. Nous constatons que si l'option de retrait n'est pas offerte, de nombreux régimes d'employeur devront être modifiés et renégociés pour tenir compte de l'expansion du régime public.

Les décideurs devront équilibrer ces considérations, et d'autres, lorsqu'ils détermineront s'ils doivent exclure ou non d'un régime de retraite public élargi les employés participant à un régime de retraite privé comparable.

6. L'âge normal de la retraite devrait-il demeurer à 65 ans ou être majoré pour tenir compte de la plus longue période de retraite?

Les règles actuelles qui régissent la SV et le RPC/RRQ, qui prévoient un rajustement selon l'âge auquel débute le versement de la rente, entre 60 et 70 ans (ou 65 et 70 ans pour la SV), permettent de dissocier la décision de cesser de travailler de celle du début du versement de la rente, de sorte que l'âge normal de la retraite en vertu du RPC/RRQ ne constitue pas un facteur aussi important dont les Canadiens tiennent compte lorsqu'ils décident de cesser de travailler.

Nous avons remarqué que la conception du RRPO est basée sur un âge normal de la retraite établi à 65 ans (c.-à-d., l'âge auquel une rente non réduite peut être versée) et que le gouvernement fédéral a rétabli l'âge normal de la retraite à 65 ans pour la SV. L'ICA suggère d'autoriser le report du versement de la rente à un âge plus avancé, par exemple à 75 ans, en appliquant un rajustement équivalent. Le rajustement ne modifie pas le coût du régime et il aide les personnes à planifier les retraits d'autres sources. Une prolongation semblable pourrait également être considérée pour la SV, les régimes de retraite agréés et les fonds enregistrés de revenu de retraite.

En 2013, l'ICA a publié un rapport sur la question de l'âge de la retraite, intitulé *Considérations relatives à l'augmentation de l'« âge de la retraite »*. Nous encourageons les décideurs, suite au terme du débat actuel sur l'expansion du RPC/RRQ,

à considérer ces questions sur le rôle de la politique publique sur la question à savoir si les Canadiens devraient travailler plus longtemps.

Nous reconnaissons qu'un régime de retraite public élargi pourrait comporter le même âge normal de la retraite que le RPC/RRQ, soit 65 ans. Cependant, il existe certains arguments en faveur de l'augmentation de l'âge auquel la rente serait payable sans réduction dans le cadre du régime élargi :

- Le RPC/RRQ élargi atteindra sa maturité dans environ 40 ans. Les Canadiens comprendront que la prochaine génération pourrait s'attendre à travailler passé l'âge de 65 ans, étant donné que la longévité continuera de connaître des améliorations et qu'une tendance mondiale se dessinera à l'horizon, à savoir l'augmentation de l'âge normal de la retraite.

- Le coût et les avantages du RPC/RRQ élargi seraient réduits, imputant une plus grande responsabilité au secteur privé en matière de retraite et entraînant une expansion plus abordable.

Si les décideurs décident que les Canadiens devraient être encouragés à travailler passé l'âge de 65 ans en raison des améliorations de la longévité auxquelles on s'attend de voir continuer ou si les décideurs décident que le coût de l'expansion devrait être réduit, alors le RPC/RRQ élargi pourrait fixer l'âge normal de la retraite après 65 ans, ou les rajustements destinés à ceux qui choisissent de recevoir une rente à un âge autre que 65 ans pourraient être modifiés pour inciter les employés à demeurer plus longtemps au travail.

Suggestions de l'ICA

Si les décideurs souhaitent élargir les régimes de retraite publics, l'ICA propose d'envisager la structure de régime suivante. Bon nombre de ces suggestions reposent sur le RRPO pour viser l'atteinte d'un consensus national.

FORMULE DES PRESTATIONS, DISPOSITIONS ET GAINS ASSURÉS

- Fixer un objectif de rente de 15 % après une carrière complète, selon la rémunération admissible moyenne indexée, au-delà d'un certain seuil minimal de rémunération admissible.
- Capitaliser intégralement les prestations et amorcer l'accumulation des prestations à une date unique, par exemple le 1^{er} janvier 2020 pour permettre aux promoteurs de régimes et à l'économie de s'adapter, et donner aux autorités la chance de se préparer en prévision de l'administration du nouveau régime de retraite public.
 - Il convient de mentionner que l'objectif de la capitalisation intégrale, sans transfert entre les générations, sous-entend fort probablement que les travailleurs actifs accumuleront une rente partielle fondée exclusivement sur le nombre d'années de participation à compter de 2020.
- Relever le seuil minimal de la rémunération admissible et le porter de 3 500 \$ à 50 % du MGAP, de façon à ce qu'il n'y aurait aucune cotisation ou prestation pour les revenus inférieurs à 50 % du MGAP, sous réserve d'une analyse du nombre de personnes à faible revenu susceptibles de recevoir le SRG, et d'une analyse d'éventuelles complexités administratives (p. ex., l'intégration des régimes de retraite privés).

- Porter le maximum de la rémunération admissible à 150 % du MGAP afin de combler l'éventuel déficit de l'épargne des Canadiens à revenu moyen, sous réserve d'une analyse des complexités administratives.

- Par conséquent, pour une personne se trouvant au MGAP, la cible de retraite serait fixée à 7,5 % des gains, et pour une personne se trouvant à 150 % du MGAP, la cible de retraite s'établirait dorénavant à 10 %.

- Les prestations et les cotisations ne devraient pas être prises en compte dans le calcul d'un facteur d'ajustement au titre des régimes de retraite (par conséquent, aucune incidence sur les seuils d'épargne d'un régime enregistré d'épargne-retraite (REER)), car les majorations sont modestes et universelles.

- Les prestations accessoires devraient se limiter à un minimum, mais pourraient inclure les prestations de survivant après le départ à la retraite et l'accumulation des prestations en instance d'invalidité.

COTISATIONS

- Répartir les cotisations à parts égales entre les employés et les employeurs.

- Établir les cotisations sur base actuarielle comprenant des marges de manière à garantir un compromis approprié entre la stabilité des cotisations et le transfert de risques entre les générations (selon les prévisions, ce taux de cotisation ne différera pas dans une large mesure de celui du RRPO, soit 3,8 %, mais serait applicable à des revenus supérieurs à 50 % du MGAP).

- Puisque les travailleurs actifs plus âgés sont susceptibles d'être subventionnés significativement par les travailleurs plus jeunes si leur taux de cotisation est le même, il convient d'envisager une approche plus juste en vertu de laquelle le taux de cotisation varie selon l'âge, par exemple 0,9 % avant 40 ans, 1,9 % entre 40 ans et 50 ans, et 2,9 % à compter de 50 ans, bien que le taux puisse être fixé à 1,9 % à tous les âges pour le volet employeur.

FLEXIBILITÉ

- Afin d'assurer la viabilité et l'abordabilité à long terme, les prestations devraient être basées sur des cibles, permettant des ajustements aux cotisations et aux niveaux de prestations.
- Établir des règles précises pour le rajustement des cotisations et des prestations en fonction de l'expérience. Plus particulièrement, nous estimons que l'indexation ne devrait pas être garantie. Le transfert de risque entre les générations devrait être administré à l'aide de déclencheurs qui débouchent sur la variation automatique des prestations et des cotisations.
- Accepter que :
 - a) Les cotisations peuvent être volatiles pour éviter le transfert de risque à la génération suivante;
 - b) Les prestations pourraient devoir être ajustées, y compris l'âge normal de la retraite;
 - c) Les prestations pourraient ne pas être entièrement indexées à l'inflation. Cela est inévitable pour garantir la capitalisation intégrale du régime, minimiser le transfert des coûts accrus à la prochaine génération, et faire en sorte que les actifs soient investis dans un portefeuille diversifié offrant un rendement incertain et volatil.
- Indiquer clairement que les prestations (y compris l'indexation) et les cotisations, seront rajustées selon l'expérience du régime.

ÂGE DE LA RETRAITE

- Maintenir l'âge normal de la retraite à 65 ans, mais permettre aux Canadiens de partir à la retraite entre 60 ans et 75 ans, les rajustements étant calculés d'après l'équivalent actuariel.

MISE EN ŒUVRE

- Utiliser les structures actuelles du RPC/RRQ pour les placements, car l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (ou la Caisse de dépôt et placement

du Québec) est indépendant et dispose d'une structure de gouvernance solide, mais analyser les avantages d'une seconde structure d'investissement distincte, lorsque les actifs qui seront accumulés avec l'expansion du RPC/RRQ seront de très grande taille et compte tenu de la différence dans la cible de provisionnement du RPC/RRQ élargi.

- Utiliser les structures actuelles du RPC/RRQ pour la perception des cotisations, ainsi que le calcul et la détermination des prestations.
- Élaborer une politique d'investissement distincte pour le RPC/RRQ de deuxième palier qui représentera un compromis entre la stabilité et l'abordabilité des cotisations.
- Maintenir une structure de gouvernance et un régime comptable clairs et distincts entre le RPC/RRQ de base et le nouveau RPC/RRQ de deuxième palier; cette mesure est requise si les règles régissant les cotisations et les niveaux de prestations sont différentes. Il importe que les Canadiens comprennent que le RPC/RRQ élargi est distinct du RPC/RRQ actuel, ce qui constituera un défi.
- Confirmer les règles pour permettre aux promoteurs de régimes de retraite privés de réduire les droits à pension futurs, même pour les régimes assujettis à la négociation collective.

Conclusion

Si les décideurs conviennent de la nécessité d'une expansion des régimes de retraite publics, la structure susmentionnée :

- Pourra être mise en place à l'échelle nationale et pourrait être proposée à l'ensemble des provinces et des territoires.
- Pourrait ne pas entraîner une hausse trop importante des frais d'administration si la structure actuelle du RPC/RRQ est utilisée, plus particulièrement si les régimes comparables ne comportent pas une disposition de retrait. Le recours à un seuil de 50 % et de 150 % du MGAP pourrait se traduire par une certaine augmentation des frais d'administration.
- Permettrait aux Canadiens d'assumer une responsabilité suffisante au chapitre de l'épargne par l'entremise de régimes individuels ou collectifs, la demande des consommateurs encourageant le secteur privé à continuer d'élaborer de nouveaux produits et services.
- Est juste pour les personnes à faible revenu et elle éviterait la récupération punitive du SRG pour un grand nombre de participants, car ils seraient exclus.
- Vise les travailleurs à revenu moyen sans régime de retraite privé.
- N'entraînerait pas trop de perturbations pour les régimes de retraite privés, car ceux-ci pourraient réduire les cotisations

et les prestations en raison de l'expansion du RPC/RRQ, comme ils l'ont fait pour le RPC/RRQ de base, même si l'exercice était quelque peu plus complexe si les gains assurés sont supérieurs au MGAP.

- Ne pénalisera pas les générations futures, car le régime serait entièrement capitalisé, même si des subventions étaient accordées à l'actuelle génération de travailleurs si les taux de cotisation sont uniformes. Les participants plus âgés pourraient profiter de cette subvention parce que les participants moins âgés cotisent au même taux, mais ce problème pourrait être réglé en faisant varier quelque peu le taux des cotisations salariales selon l'âge (et non seulement pour la génération actuelle).

Évidemment, il existe d'autres structures qui pourraient respecter en grande partie les caractéristiques souhaitées d'un régime public énoncées par l'ICA.

Les décideurs ont une occasion unique de clore le débat sur l'expansion des régimes de retraite publics, et de commencer à examiner d'autres problèmes auxquels sont confrontés les Canadiens au chapitre de la planification de la retraite, notamment les suggestions mentionnées dans notre position publique de novembre 2015 en vue d'améliorer les règles des régimes de retraite privés.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec Pascale Belleau, directrice associée des affaires publiques de l'ICA, au 613-236-8196, poste 148, ou par courriel à pascale.belleau@cia-ica.ca.

Avis de non-responsabilité : Cette position publique ne représente pas nécessairement l'opinion de tous les membres de l'ICA.

Annexe

Pour calculer le montant estimatif qu'un couple canadien type doit épargner pour maintenir son niveau de vie à la retraite, nous avons adopté la méthodologie et les hypothèses suivantes :

MÉTHODOLOGIE

D'abord, nous avons calculé le niveau de revenu auquel les programmes du gouvernement maintiendraient intégralement le niveau de vie du couple sans que ce dernier ou leurs employeurs ne doivent épargner davantage. Cette approche établit le seuil de rémunération au-delà duquel l'épargne personnelle est nécessaire.

Nous avons ensuite déterminé le montant que chaque conjoint aurait à épargner sur la rémunération entre le seuil et le MGAP pour bénéficier d'un niveau adéquat de revenu ultérieur à la retraite.

Enfin, nous avons estimé le montant additionnel que le couple aurait à épargner sur leur rémunération entre une et deux fois le MGAP pour bénéficier d'un niveau adéquat de revenu ultérieur à la retraite.

À cette fin, le revenu à la retraite du couple est réputé adéquat si ce revenu après impôt indexé équivaut ou est supérieur au revenu du couple avant la retraite, après impôt, étalé sur la carrière et ajusté en fonction de l'inflation, puis réduit :

- De toute somme épargnée en prévision de la retraite;
- Du coût d'une résidence et d'autres actifs non financiers acquis avant la retraite;
- Du coût d'élever et de soutenir des enfants.

HYPOTHÈSES

Pour effectuer le calcul, nous devons poser de nombreuses hypothèses et les résultats y sont inévitablement sensibles. Les hypothèses qui ont la plus grande incidence sont les suivantes :

- Le couple habite en Ontario. Ils ont deux enfants. Ils acquièrent une résidence dont le coût représente quatre fois leur revenu annuel brut et ils accumulent d'autres actifs non financiers dont la valeur représente le montant de leur revenu annuel brut.
- La hausse des prix est de 2 % par année. Les salaires augmentent de 3 % par année.
- Le revenu du couple augmente selon les salaires et il est partagé à parts égales entre les conjoints.

- Le couple économise pour la retraite au moyen de REER et il obtient un rendement de 5 % par année après frais de placement. Le taux du prêt hypothécaire est de 5 %.
- Le couple se marie à 25 ans, il commence à travailler à 25 ans, prend sa retraite à 65 ans et décède à 90 ans.
- Le couple élève deux enfants, engageant des dépenses évaluées à 15 % de leur revenu net pendant toute la carrière;
- Au départ à la retraite, selon le revenu tiré du REER, le couple a droit à une rente de SV, à des prestations de SRG et du RPC/RRQ, à des crédits d'impôt remboursables et à des prestations de RPC/RRQ élargi. Ces dernières remplacent 15 % des gains assurés, à partir d'un seuil moins élevé (réputé représenter 0 ou 0,5 fois le MGAP).

RÉSULTATS

Si le RPC/RRQ élargi remplace 15 % des gains assurés au-delà de 0,5 fois le MGAP :

- Le couple n'a pas besoin d'épargner si les conjoints gagnent collectivement moins que le MGAP (c'est-à-dire que chaque conjoint gagne moins de 0,5 fois le MGAP).
- Chacun des membres d'un couple qui gagne plus que le MGAP devrait verser des cotisations pendant toute la carrière :
 - 7,5 % de la rémunération entre 0,5 fois et 1,0 fois le MGAP;
 - 10,3 % de la rémunération au-delà du MGAP.

Si le RPC/RRQ élargi remplace 15 % de tous les gains assurés :

- Le couple n'a pas besoin d'épargner si les conjoints gagnent collectivement moins que 1,25 fois le MGAP (c'est-à-dire que chaque conjoint gagne moins de 0,625 fois le MGAP).
- Chacun des membres d'un couple qui gagne plus que 1,25 fois le MGAP devrait verser des cotisations pendant toute la carrière :
 - 5 % de la rémunération entre 0,625 fois et 1,0 fois le MGAP;
 - 10,3 % de la rémunération au-delà du MGAP.

Formulaire d'approbation des positions publiques

Titre: **L'expansion des régimes de retraite publics : Une position publique de l'ICA**

Énoncé préparé par :

Date : Le 20 avril 2016

Commission consultative sur les régimes de retraite

Énoncé révisé par :

Date : Le 25 avril 2016

Commission sur les positions publiques

Yves Guérard

Barry Gros

Allan Shapira

Marc-André Vinson

Robert Boeckner

Dave Pelletier

Commission d'autorisation :

Date : Le 9 mars 2016

Rob Brown

Jim Christie

Mike Hale

Bernard Morency

Rob Stapleford

Approbation de la position publique

Date : Le 12 mai 2016

Mise à jour de la position publique

Date :