
Institut national sur le vieillissement
École de gestion Ted Rogers, Université Ryerson
55, rue Dundas Ouest, Toronto (Ontario), M5G 2C3

Le 27 septembre 2018

L'honorable William Morneau
Ministre des Finances
et
L'honorable Filomena Tassi
Ministre des Aînés
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Objet : Amélioration de l'efficacité des options de revenu de retraite pour les Canadiens plus âgés

Monsieur le Ministre, Madame la Ministre,

Nous, représentants des organismes soussignés, estimons que malgré l'efficacité du système de revenu de retraite du Canada à bien des égards, il est encore possible d'assurer la sécurité financière des Canadiens et leur permettre de vivre en paix à des âges avancésⁱ.

Dans la présente lettre, nous cernons ces possibilités : aider des millions de Canadiens à maintenir leur niveau de vie pendant toute leur vie en mettant à la disposition de tous les Canadiens des ententes collectives de mise en commun du risque de longévité. À cette fin, nous proposons des mesures qui pourraient être appliquées rapidement, sans coût additionnel pour le gouvernement. Nous précisons quelques-uns de nos points de vue et leurs répercussions dans les notes figurant à la fin de la présente lettre, mais nous sommes également disposés à unir nos efforts à ceux de vos collaborateurs pour déterminer les ajustements précis qui devront être apportés aux lois et réglementations pour mettre en œuvre les mesures que nous proposons ci-dessous.

Accroissement de la longévité et examen du risque d'épuisement des économies à la retraite

L'accent placé par le gouvernement sur le bien-être de millions de Canadiens prenant leur retraite est attesté par la récente nomination d'une nouvelle ministre des Aînés, votre leadership au chapitre de la collaboration avec les provinces afin d'améliorer le Régime de pensions du Canada (RPC) et la hausse, en 2016, du Supplément de revenu garanti (SRG) pour les aînés à plus faible revenu.

Les besoins actuels et futurs des aînés donnent la possibilité d'aider davantage des millions de Canadiens à maintenir leur niveau de vie pendant leurs vieux jours. Pour la première fois dans l'histoire du Canada, le nombre de personnes de plus de 65 ans dépasse celui des jeunes de moins de 15 ans. En 2011, les premiers baby-boomers ont atteint 65 ans, ce qui a entraîné la plus forte augmentation (20 %) du nombre d'aînés en 70 ans. En revanche, la croissance globale de la population canadienne a atteint 5 % entre 2011 et 2016, alors que le nombre d'enfants n'a progressé que de 4,1 %ⁱⁱ.

En 2016, les aînés de 85 ans et plus représentaient jusqu'à 2,2 % de la population (plus de 770 000); en 2031, alors que les baby-boomers les plus âgés auront atteint 85 ans, cette cohorte devrait constituer 4 % (plus de 1,25 million) et, en 2051, date à laquelle les plus jeunes baby-boomers auront atteint cet âge, ces aînés représenteront 5,7 % de la population (environ 2,7 millions)ⁱⁱⁱ. La hausse rapide prévue du nombre d'aînés de 85 ans et plus exigera dans un très proche avenir une solide gamme d'options de revenu pour assurer la longévité.

Ces Canadiens sont confrontés à l'incertitude financière pendant leur retraite. Bien que les tables actuarielles présentent les durées de vie prévues, peu de Canadiens décèdent au cours de l'année prévue par ces tables, d'où l'incertitude et un important risque d'épuisement des économies à la retraite. Souvent, les retraités réagissent en réduisant les dépenses de première nécessité, ce qui crée ou améliore la valeur des successions au détriment de la qualité de vie des aînés canadiens.

Heureusement, cette variance observée de la longévité engendre une possibilité naturelle de mise en commun des risques entre ceux qui décèdent prématurément et ceux qui dépassent leur espérance de vie. L'assurance longévité fondée sur ce principe de mise en commun des risques peut jouer un rôle important dans la vie de chaque Canadien et de sa famille, et dans l'ensemble de l'économie canadienne.

À l'échelle individuelle, l'assurance longévité élimine la crainte d'épuiser les économies à la retraite. Au niveau macroéconomique, elle permet aux aînés canadiens de contribuer au maintien de la demande globale et, par conséquent, du niveau national de l'emploi et de la croissance économique en consommant des biens et des services à des taux qui maintiennent leur niveau de vie pendant leur retraite. À défaut d'options de revenu de retraite plus efficaces, l'incapacité des aînés canadiens de couvrir les dépenses nécessaires à une étape plus avancée de la vie exercera davantage de tensions sur les familles et les communautés – en plus de grever un système de soins de santé déjà lourd – et elle entraînera une plus grande dépendance aux programmes fédéraux et provinciaux de soutien du revenu.

Mettre l'assurance longévité à la disposition de tous les Canadiens

Compte tenu de sa valeur individuelle et collective, l'assurance longévité est enchâssée dans les programmes nationaux de soutien du revenu comme la Sécurité de la vieillesse (SV), le Régime de rentes du Québec (RRQ) et le RPC^{iv}. Elle est également intégrée aux régimes de retraite à prestations déterminées (PD) en milieu de travail. Toutefois, il y a eu un changement constant dans les milieux de travail canadiens, qui ont délaissé la protection des régimes PD pour se tourner vers celle des régimes à cotisations déterminées (CD), des régimes enregistrés collectifs d'épargne-retraite (REER)/comptes d'épargne libre d'impôt (CELI), ou aucune protection du tout. Au total, sur 19 millions de travailleurs canadiens, seulement 4,2 millions participent à un régime de retraite PD en milieu de travail^v. Et même pour ceux qui ont un régime PD, une courte période d'emploi peut signifier que le régime PD procure un revenu viager inadéquat.

Ainsi, des millions de travailleurs canadiens doivent de plus en plus concevoir et mettre en œuvre eux-mêmes leurs stratégies de financement de la retraite. À mesure qu'un plus grand nombre de Canadiens se dirigent vers la retraite, il est de plus en plus important de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies efficaces de décaissement^{vi}.

Conception de stratégies efficaces de décaissement

À quoi ressemblent les stratégies efficaces de décaissement? À l'échelle individuelle, la logique et la recherche laissent entendre que les gens devraient vouloir, et le veulent vraiment, que leurs stratégies de décaissement atteignent deux objectifs fondamentaux :

1. Assouplir le régime de retraite durant les premières années de la retraite;
2. Assurer la continuité des paiements au cours des années suivantes.

Pour atteindre efficacement ces deux objectifs, il faut avoir facilement accès à des stratégies de décaissement assorties :

- Un protocole d'avant-plan pour le retrait de fonds sur le revenu afin d'obtenir la souplesse souhaitée par les Canadiens^{vii};
- Un mécanisme de protection de la longévité en arrière-plan pour continuer les revenus^{viii}.

À l'échelle individuelle, les stratégies de décaissement sont habituellement exécutées à même la structure juridique du fonds enregistré de revenu de retraite (FERR), avec ses règles régissant le seuil annuel de retrait. Nous croyons que les Canadiens devraient être en mesure d'acquérir une protection de longévité au moyen de leur FERR et de leur CELI avec des contrats de rente viagère différée de fin de vie offerts par une société d'assurance. Par exemple, un tel contrat pourrait être acheté à 65 ans, les versements commençant à 85 ans et offrant des paiements constants jusqu'au décès^{ix}. Afin de réduire au minimum les répercussions de cette option sur le report d'impôt, le montant de l'achat pourrait être plafonné en termes relatifs et absolus^x.

Les régimes collectifs de mise en commun du risque de longévité intégrés aux régimes collectifs de retraite CD, et aux REER et CELI collectifs, devraient aussi constituer une option offerte aux Canadiens. Une telle entente pourrait être proposée par un employeur ou un fournisseur de services financiers. En raison des règles actuelles sur les prestations et l'impôt sur le revenu, ni l'option individuelle ni l'option collective d'assurance longévité n'est actuellement offerte à la plupart des Canadiens.

Obstacles à l'acquisition d'une assurance longévité

Il existe trois obstacles à l'acquisition de l'assurance longévité :

1. Pour les solutions d'employeurs ou autres solutions collectives assorties de régimes CD ou de REER ou CELI collectifs : un programme de versement collectif parrainé par l'employeur qui met en commun le risque de longévité et le risque de placement existe déjà au Canada. La rente viagère à versement variable (VPLA) de l'Université de la Colombie-Britannique est entrée en vigueur en 1967 et fonctionne avec succès depuis^{xi}. L'une des caractéristiques clés est que le montant du versement de la rente peut varier, selon les résultats de placement et de mortalité du régime. Du point de vue de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR), il s'agissait d'un « arrangement acceptable pour le ministre ». Toutefois, une modification apportée en 2004 au *Règlement de l'impôt sur le revenu* a éliminé le pouvoir discrétionnaire de l'Agence du revenu du Canada d'approuver de tels arrangements après 2003. Dans sa version actuelle, la loi empêche des groupes d'employeurs ou d'autres entités d'établir des mécanismes collectifs de type VPLA pour leurs employés.
2. Pour les contrats de rente différée de fin de vie : les règles actuelles de la LIR empêchent les particuliers d'acheter une rente viagère différée avec leurs épargnes enregistrées dont la date de début du versement est postérieure à la fin de l'année où ils atteignent l'âge de 71 ans. L'augmentation de l'âge admissible de début du versement d'une rente viagère différée jusqu'à 85 ans permettrait aux particuliers de gérer de façon rentable le risque de longévité et d'utiliser leurs autres actifs de retraite pour obtenir un revenu jusqu'à 85 ans^{xii}.
3. Règles de non-transformation de rentes dans les CELI : à l'heure actuelle, les exigences de liquidité de la LIR ne permettent pas l'achat de rentes viagères immobilisées (immédiates ou différées) dans un CELI, mécanisme de plus en plus utilisé pour garantir partiellement un revenu de retraite viable. Permettre l'achat de rentes viagères immédiates ou différées (jusqu'à 85 ans) à l'aide d'un CELI pourrait aider davantage les retraités à gérer le risque de longévité sans incidence importante sur les recettes fiscales.

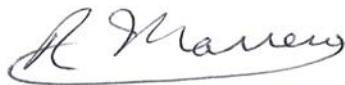
Heureusement, ces obstacles peuvent être facilement éliminés sans coût important :

1. Pour l'option collective d'employeur ou autre option parrainée par une entité : modifier les dispositions du *Règlement de l'impôt sur le revenu* qui empêchent la création de nouveaux programmes collectifs de versements variables qui permettent la gestion professionnelle des placements et du risque de longévité du groupe^{xiii}.
2. Pour les contrats de rentes différées : modifier la LIR en faisant passer de 71 à 85 ans l'âge admissible de début du versement des rentes viagères enregistrées provenant des actifs des régimes enregistrés. (Il doit être clair que les versements issus de régimes de retraite agréés, de REER, de FERR et de rentes enregistrées ne sont imposables que lorsqu'ils sont perçus.)
3. Pour les comptes d'épargne libre d'impôt : modifier la LIR pour permettre aux CELI d'investir dans des rentes viagères immédiates ou différées (jusqu'à 85 ans).

Les signataires de la présente lettre demandent respectueusement que ces mesures soient prises le plus tôt possible. Ces trois mesures pourraient profiter à un grand nombre de travailleurs canadiens (au total, ils sont plus de 14 millions) dont le revenu viager à la retraite sera autrement insuffisant et qui auront besoin d'options pour s'attaquer au risque de longévité, ainsi qu'à l'économie canadienne dans son ensemble, grâce à la confiance et à la capacité accrue des aînés de maintenir leur niveau de vie pendant leur vieillesse.

Nous, soussignés, sommes disposés à entamer un dialogue avec vous et vos représentants sur les moyens les plus efficaces qui permettraient aux travailleurs canadiens d'acquérir une assurance longévité afin de maintenir leur niveau de vie pendant toute leur vie.

Cordialement,



Ric Marrero, chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR)
Porte-parole informé du secteur de la retraite au Canada.



Wanda Morris, agente en chef de la défense et de la mobilisation

Canadian Association of Retired Persons (CARP)

Comptant plus de 300 000 membres, l'Association est le porte-parole des aînés canadiens et elle préconise de meilleurs soins de santé, une sécurité financière accrue et la liberté par rapport à l'âgisme et l'abus des adultes âgés.



John Dark, président

Institut canadien des actuaires (ICA)

L'organisme national de la profession actuarielle au Canada.



Stephen Frank, président et chef de la direction

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP)

L'organisation qui représente les fournisseurs d'assurances de personnes au Canada.



Alex Mazer, associé fondateur

Common Wealth

Société exécutant des missions dans le but d'accroître l'accès à la sécurité de la retraite.



Keith Ambachtsheer, directeur émérite

International Centre for Pension Management, Rotman School of Management, Université de Toronto.



Michael Nicin, directeur général

Institut national sur le vieillissement (INV)

Groupe de réflexion sur le leadership de pensée recoupant plusieurs disciplines et proposant des solutions et des politiques novatrices en matière de vieillissement (Université Ryerson).



Brenda King, présidente

Association canadienne des gestionnaires de caisses de retraite du Canada (PIAC)

Promouvoir de saines pratiques de placement et la gouvernance efficace au profit des répondants de régimes de retraite canadiens et de leurs participants.

c.c. : L'honorable Diane LeBouthillier, ministre du Revenu national

Renvois et notes de discussion

ⁱ Voir le document de Bonnie-Jeanne MacDonald intitulé « Headed for the Poorhouse: How to Ensure Seniors Don't Run Out of Cash before They Run Out of Time », Institut C.D. Howe, 2018. (<https://cdhowe.org/public-policy-research/headed-poorhouse-how-ensure-seniors-don%E2%80%99t-run-out-cash-they-run-out-time>)

Document de David Don Ezra intitulé « Making the Money Last: The Case for Offering Pure Longevity Insurance to Retiring Canadians », Institut C.D. Howe, 2018. (https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Final%20Commentary_521.pdf)

ⁱⁱ Statistique Canada. (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170503/dq170503a-fra.htm>)

ⁱⁱⁱ Statistique Canada. (<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016004/98-200-x2016004-fra.cfm>)

^{iv} L'âge le plus jeune de début du versement de la SV, du RRQ et du RPC est actuellement 71 ans. L'Institut C.D. Howe a publié un document énonçant la valeur éventuelle du passage de cet âge à 75 ans.

Voir (<https://cdhowe.org/public-policy-research/deferring-receipt-public-pension-benefits-tool-flexibility>)

^v Statistique Canada. (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170721/dq170721d-fra.htm>)

ⁱ Voir l'étude de l'ACPM intitulée « Decumulation: The Next Critical Frontier ». ([https://www.acpm.com/ACPM/media/media/resources/7/media/AGR/Publication/Decumulation-Improvements-for-DC-and-CAP-\(27-Mar-17\).pdf](https://www.acpm.com/ACPM/media/media/resources/7/media/AGR/Publication/Decumulation-Improvements-for-DC-and-CAP-(27-Mar-17).pdf))

^{vii} Nous avons constaté que le Fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) est un bon exemple de ce type de mécanisme d'appel de fonds. Les règles régissant le seuil de retrait ont été ajustées pour la dernière fois en 2015. Dans l'étude de l'Institut C.D. Howe, Robson et Laurin soutiennent que d'autres ajustements sont nécessaires. Consulter « Drawing Down Our Savings: The Prospects for RRIF Holders Following the 2015 Federal Budget ». (<https://cdhowe.org/public-policy-research/drawing-down-our-savings-prospects-rrif-holders-following-2015-federal-budget>)

^{viii} Les rentes viagères immédiates ne constituent pas un choix populaire pour la plupart des Canadiens, car elles entraînent la perte de souplesse des retraits et une perte de contrôle des fonds propres. Pour plus de précisions, voir le document de Bonnie-Jeanne MacDonald intitulé « Headed for the Poorhouse: How to Ensure Seniors Don't Run Out of Cash before They Run out of Time », Institut C.D. Howe, 2018. (<https://cdhowe.org/public-policy-research/headed-poorhouse-how-ensure-seniors-don%E2%80%99t-run-out-cash-they-run-out-time>)

Ce cadre à deux instruments est également appuyé par les constatations d'une récente recherche de l'Organisation NEST du Royaume-Uni, publiée dans un article d'*Investment Magazine* (Australie) intitulé « UK's NEST defaults to flexibility on retirement income product ». Voir (<https://investmentmagazine.com.au/2018/04/uks-nest-defaults-to-flexibility-on-retirement-incomes/>)

^{ix} Cette option est offerte aux États-Unis – pour plus de précisions, voir l'annonce (2014) du Département du Trésor des États-Unis intitulée « Treasury Issues Final Rules Regarding Longevity Annuities ».

Voir (<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2448.aspx>)

^x À défaut de limites pertinentes, la mise en commun du risque de longévité accroît le report de l'impôt. Nous ne demandons pas une prise de position au sujet du report de l'impôt en rapport avec ces types d'arrangements et nous sommes disposés à collaborer avec le gouvernement pour analyser ces questions.

^{xi} Pour plus de précision sur le VPLA, voir le site Web du régime de retraite de la Faculty de l'UBC. (<http://faculty.pensions.ubc.ca/>)

^{xii} Pour une évaluation de l'incidence financière de l'imposition du revenu de rente différée uniquement lorsqu'il est reçu, une étude récente considère que l'incidence financière globale probable est « relativement faible » et en grande partie liée à une réduction du surdimensionnement préventif de l'épargne qui découle de l'incapacité de gérer efficacement le risque de longévité. Voir Kosarenko, « Fiscal Impact of Permitting Late-Life Deferred Annuities » (2017). (<https://drive.google.com/file/d/0B-ABkf0rQgf5WjA2WWFUbzE4QIU/view>)

^{xiii} Comme c'est le cas pour le régime de l'UBC, nous nous attendions à ce que la variabilité soit modérée plutôt qu'excessive. Le montant versé varierait selon les résultats de l'ensemble du groupe de retraités qui choisissent l'option variable, d'après les résultats des placements et de la mortalité.