

## *Livre Blanc*

# Les régimes de revenu de retraite facilités par l'État

**Mars 2010**

Document 210014

*This document is available in English  
© 2010 Institut canadien des actuaires*

## **TABLE DES MATIÈRES**

SOMMAIRE.....	3
PRÉAMBULE .....	11
SECTION I – INTRODUCTION .....	11
SECTION II – RAPPORTS DE RECHERCHE CANADIENS RÉCENTS.....	13
SECTION III – LES PRINCIPES D’UN « BON » SYSTÈME DE PENSION.....	16
SECTION IV – EXAMEN DES SYSTÈMES DE PENSION PROPOSÉS .....	24
SECTION V – CONCLUSION .....	32
ANNEXE A –L’OFFRE DES REVENUS DE RETRAITE AU CANADA : PERSPECTIVE INTERNATIONALE.....	34

## SOMMAIRE

### 1. MANDAT

Lors de sa réunion de novembre 2009, l'Institut canadien des actuaires (ICA) a nommé un groupe de travail chargé d'étudier certaines caractéristiques des régimes facilités par l'État qui pourraient être proposés dans le cadre du débat sur la réforme des pensions et de permettre à l'ICA d'apporter sa contribution aux discussions sur les programmes gouvernementaux élargis ou modifiés en rapport avec le revenu de retraite. Le lecteur peut consulter une description complète du mandat du groupe de travail sous la rubrique Préambule du présent rapport.

### 2. POPULATION VISÉE

Le document précise tout d'abord que tous les Canadiens ne sont pas visés par ces propositions. Les systèmes de prestations parrainés par l'État (la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG), le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ)) offrent un plancher de protection important aux Canadiens à faible revenu et il serait mal avisé d'obliger les Canadiens à faible revenu à épargner davantage en vue de la retraite, compte tenu surtout des conséquences de la récupération du SRG.

À l'autre extrémité du spectre, un grand nombre de Canadiens épargnent un montant suffisant en vue de leur retraite au moyen des cotisations à un régime de pension agréé (RPA) et à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) et de l'accession à la propriété et ont la possibilité de s'assurer un niveau de revenu de retraite adéquat.

Par conséquent, ce document s'adresse aux travailleurs (tout au plus, le tiers de la population canadienne) qui n'adhèrent pas ou ne sont pas en mesure d'adhérer aux mécanismes actuellement disponibles.

### 3. NOUVEAUX MODÈLES D'ÉPARGNE

Existe-t-il un moyen de créer un nouveau modèle d'épargne qui favoriserait la participation d'un plus grand nombre de ces Canadiens? Dans le présent document, le groupe de travail examine trois systèmes de pension proposés tout en soulignant les avantages et les inconvénients de chacun. Ces systèmes sont les suivants :

- **Régimes à cotisations déterminées intelligents**

De l'avis du groupe de travail, deux propositions spécifiques entrent dans cette catégorie :

- a. le Régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC) proposé par Keith Ambachtsheer;
- b. le régime facilité par l'Alberta et la Colombie-Britannique (ABC).

- **Régimes visant à élargir le RPC/RRQ**

Exemples précis proposés par le Congrès du travail du Canada (CTC), l'Association nationale des retraités fédéraux (ANRF) et la Canadian Association

of Retired Persons (CARP). Ceux-ci seront considérés comme une seule et même proposition aux fins de l'examen.

- **Régimes à prestation cible**

Le groupe de travail estime que la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario et le Nova Scotia Pension Review Panel ont proposé des systèmes qui entrent dans cette catégorie. Il est vrai également que le Régime de retraite par financement salarial et les régimes de retraite simplifiés du Québec satisfont à certains des critères de ce type de système.

#### **4. LES PRINCIPES D'UN BON SYSTÈME DE PENSION**

Au cours des dernières années, de nombreux documents ont été publiés et à la suite des rencontres qui ont eu lieu à Whitehorse en décembre 2009, deux autres documents de recherche ont vu le jour, soit le Rapport Baldwin et le Rapport Mintz.

Le groupe de travail s'est penché sur ces nombreux documents et a identifié plusieurs variables importantes de tout modèle éventuel de pension. Pour chaque variable, il énumère les avantages et les inconvénients de chaque option (il y en a habituellement deux) en plus d'émettre des commentaires sur ce qu'il considère comme le modèle optimal.

Les variables ayant fait l'objet d'un examen sont les suivantes :

- participation obligatoire ou volontaire;
- régime à prestations déterminées ou à cotisations déterminées;
- administration publique ou privée;
- méthode de financement par répartition ou par provisionnement;
- régime universel ou choix;
- options de paiement;
- transférabilité.

#### **5. EXAMEN DES SYSTÈMES DE PENSION PROPOSÉS**

Le groupe de travail a décrit et a examiné les trois systèmes de pension proposés précédemment mentionnés; il a présenté ses commentaires relativement aux variables et aux critères ci-dessus. Le présent rapport renferme un certain nombre de détails pratiques concernant chacune des propositions, de même que des commentaires du groupe de travail (qui sont repris dans cette section) portant sur les principales implications des différentes propositions.

##### **Les régimes à cotisations déterminées intelligents : le Régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC) (Keith Ambachtsheer)**

Dans le cadre de l'examen de plusieurs systèmes proposés pour réformer les pensions, cette proposition s'est révélée l'une des plus intéressantes. Il n'est donc pas étonnant que les autres propositions (p. ex., la proposition ABC) ressemblent à de nombreux égards à celle du RSRC.

Par exemple, il est logique de prévoir un plancher de gains en deçà duquel aucune cotisation ne sera versée de façon que les Canadiens à faible revenu ne soient pas obligés de cotiser à ce régime alors que leurs prestations supplémentaires seront tout simplement annulées par la récupération du SRG.

Certains points préoccupent toutefois le groupe de travail.

Ce régime, en fait tous les régimes examinés, créent la possibilité que l'on mette fin à plusieurs régimes supérieurs déjà existants et qu'ils soient remplacés par des mécanismes moins avantageux.

Un défi administratif de taille consiste à mettre sur pied ce système, compte tenu qu'il s'agit d'un mécanisme où l'adhésion serait le choix par défaut et que les participants auraient une démarche à faire pour s'exclure du régime. (Le problème pourrait être moins sérieux au Québec puisque cette province possède déjà l'infrastructure nécessaire pour percevoir les cotisations au RRQ.)

Bien que le groupe de travail soit en accord avec le plancher de gains de 30 000 \$ en deçà duquel aucune cotisation n'est versée, certains travailleurs pourraient penser qu'il est inéquitable.

Amener les politiciens à imposer ce système aux employeurs et aux travailleurs et à gérer de façon efficace la communication de tous les renseignements liés à la décision de « rester affilié ou non » représente un défi.

Le groupe de travail estime en outre que les caractéristiques suivantes pourraient poser un problème et qu'il faut les examiner de plus près :

- confier l'ensemble de l'administration et des placements à un organisme public comme l'Office d'investissement du RPC par rapport à la délégation d'aspects majeurs à des institutions du secteur privé;
- il est important que les règles sur la désaffiliation soient précises et faciles à administrer;
- une transparence totale et des communications claires sont importantes;
- le fait de permettre aux participants de transférer les montants accumulés d'autres régimes pourrait poser un problème sur le plan administratif;
- il faut que le mécanisme d'achat/de versement de rente soit autosuffisant et qu'il minimise les possibilités d'antisélection;
- le régime n'offre pas de prestations intégrales pendant 30 à 35 ans;
- au fur et à mesure que le régime se rapproche de la maturité, on s'attend que la valeur du régime fluctue selon les mouvements des taux de rendement des placements puisque les prestations du régime dépendront davantage du revenu de placement.

En dernier lieu, le groupe de travail propose qu'il y ait un petit nombre d'options en matière de placement et que l'employeur soit autorisé à exiger la participation obligatoire de ses employés au régime.

**Les régimes à cotisations déterminées intelligents : le régime de retraite facilité par les gouvernements provinciaux de l'Alberta et de la Colombie-Britannique (ABC)**

Le groupe de travail comprend parfaitement que le gouvernement devra prendre des mesures pour faciliter la création d'un tel régime, mais il n'y a aucune raison pour qu'il soit parrainé par l'État. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que le gouvernement en soit le promoteur. Ainsi, le groupe est en faveur de l'option voulant que l'administration du régime fasse l'objet d'un appel d'offres. L'expérience montre que le secteur privé peut administrer un tel régime de façon efficace et efficiente.

Toutefois, les conseils prodigués aux participants doivent être totalement impartiaux. Par conséquent, la structure consultative ne doit avoir aucun intérêt financier dans le régime.

Le groupe de travail appuie le concept de l'adhésion automatique pour les raisons indiquées dans la section « Principes ».

Le groupe de travail est d'accord pour dire qu'il faut maintenir les frais à un bas niveau; ils devraient être inférieurs à 0,5 % des avoirs.

Le groupe de travail est conscient du fait que le régime pourrait exiger un seuil de gains minimums aux fins d'admissibilité. Comme il l'a fait remarquer précédemment, les travailleurs à faible revenu n'ont pas intérêt à créer des petits fonds d'épargne privés, car il en résulte uniquement la perte des prestations du SRG (en plus des prestations complémentaires provinciales semblables et d'autres subsides).

Le groupe de travail n'est pas d'accord avec l'idée que la majorité des membres du conseil d'administration du régime doivent être des experts du domaine des régimes de retraite. Certes, il serait bon que le conseil compte quelques experts, mais il est beaucoup plus important qu'il puisse compter sur des gens qui ont de solides compétences et de l'expérience en gouvernance d'entreprise, qui ont un point de vue indépendant, de la crédibilité, des convictions et le courage de prendre les décisions qui s'imposent en matière de gouvernance.

Le groupe de travail est d'accord avec les autres caractéristiques principales connues du plan proposé.

Dans un rapport ultérieur (*Options for Increasing Pension Coverage Among Private Sector Workers in Canada*), le ministre des Finances de la Colombie-Britannique a apporté plus de précisions sur le Régime ABC. Toutefois, certaines déclarations contenues dans ce document préoccupent le groupe de travail.

Le document estime que le RSRC produira des taux de remplacement se situant entre 70 % et 75 % après la prise en compte des prestations du gouvernement. Toutefois, M. Ambachtsheer a affirmé qu'il visait un taux de remplacement de 60 %. Le groupe hésiterait à supposer que des cotisations correspondant à 10 % des gains supérieurs à 30 000 \$ puissent même produire un taux de remplacement de 60 % dans le marché actuel.

Le groupe de travail doute en outre que les prestations élargies du RPC dont il est question dans ce dernier rapport puissent produire les taux de remplacement de 60 % à 85 % sans épargne volontaire additionnelle. Il fournit des chiffres concernant le

provisionnement de l'élargissement du RPC/RRQ dans la prochaine section du présent document.

Le groupe de travail souligne également qu'à l'instar de tout nouveau mécanisme provisionné intégralement, le régime ne sera pas en mesure de verser des prestations intégrales pendant environ 30, 35 ou même 40 ans. Au fur et à mesure que le régime se rapproche de la maturité, on s'attend que la valeur du régime fluctue selon les mouvements des taux de rendement des placements puisque le provisionnement du régime dépendra davantage du revenu de placement.

Enfin, la proposition à ce jour ne précise pas le mécanisme de perception des cotisations et de versement des prestations.

### **Régimes visant à élargir le RPC/RRQ**

L'élargissement du RPC/RRQ comporte des avantages indéniables. L'infrastructure requise existe déjà en grande partie. Il est possible de prélever les cotisations sur la masse salariale et d'apporter dans les déclarations de revenus les ajustements individuels requis. De plus, l'Office d'investissement du RPC (et la Caisse de dépôt et placement du Québec) possède déjà des capacités d'investissement.

De toute évidence, le régime élargi profitera d'économies d'échelle.

Cette proposition comporte toutefois des problèmes et des enjeux.

Tout d'abord, tel qu'indiqué plus haut, le groupe est tout à fait contre le financement de nouvelles prestations par répartition. Il faut financer les nouvelles prestations par provisionnement intégral afin d'éviter l'iniquité entre les générations.

Cependant, si l'on finance les nouvelles prestations de cette façon, il faut compter 40 ans avant d'atteindre le niveau de prestation intégrale. Par conséquent, une proposition de ce genre n'a à peu près aucune incidence à court terme et il est important que ses tenants précisent clairement ce fait quand ils expliqueront la proposition aux gens.

De toute évidence, la divulgation de l'incidence totale sur les taux de cotisation du RPC/RRQ est également essentielle, et ces estimations doivent être étayées par des analyses et des projections actuarielles acceptables.

Le groupe de travail craint que cette nouvelle prestation « minimale » puisse devenir sous peu la prestation totale « maximale ». En d'autres termes, l'élargissement du RPC/RRQ pour assurer au Canadien « moyen » la sécurité d'un revenu de retraite nous fait craindre la disparition d'un grand nombre de bons régimes d'employeur. C'est loin d'être un avantage.

Par ailleurs, si le seuil de gains du RPC/RRQ à partir duquel les travailleurs commencent à verser des cotisations quand les gains dépassent 3 500 \$ (non indexés) est utilisé, de nombreux travailleurs à faible revenu seront alors obligés d'épargner davantage en vue de la retraite alors qu'ils perdront plus tard leurs prestations du SRG. De nouveau, le groupe de travail considère que c'est un inconvénient.

Le groupe entrevoit également des problèmes importants de nature politique dans les propositions qui visent à élargir le RPC/RRQ. Actuellement, le taux de cotisation au RPC/RRQ est de 9,9 %. Si les prestations élargies sont financées par provisionnement

intégral, elles ne requerront qu'un taux de cotisation d'environ 6 %. Ceci s'explique par le fait qu'une tranche d'environ 4 % du taux de cotisation de 9,9 % sert au paiement des obligations historiques, c'est-à-dire les prestations accumulées pendant la période où le financement correspondait davantage à un taux de financement par répartition. Aurons-nous un système dont le taux de cotisation jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) demeure à 9,9 %, tandis que les prestations élargies dépassant le MGAP ne requerront qu'un taux de cotisation de 6 %? Le groupe de travail doute qu'il soit possible de défendre un tel scénario sur le plan politique.

En examinant les propositions visant à élargir le RPC/RRQ, le groupe de travail préfère un élargissement du régime par le haut en augmentant le MGAP plutôt que le taux de prestations. À l'heure actuelle, le taux de prestations est de 25 % des gains jusqu'à concurrence du MGAP. La proposition de l'ANRF suggère que si le taux de prestation était relevé de 25 % à 70 %, les cotisations jusqu'au MGAP devraient être de 19,8 % au lieu de 9,9 % actuellement (réparti équitablement entre les travailleurs et les employeurs). Ceci constituerait un lourd fardeau pour les travailleurs à faible revenu et pourrait également avoir une incidence importante sur les tendances économiques du marché. En outre, comme c'est le cas pour plusieurs des propositions, l'élargissement du RPC/RRQ n'aurait que peu d'incidence pour les personnes admissibles aux prestations du SRG.

Par ailleurs, comme les nouvelles prestations seront financées par provisionnement intégral, le groupe de travail fait remarquer qu'à mesure que le régime se rapproche de la maturité, le taux de cotisation requis sera beaucoup plus sensible au taux de rendement des avoirs investis et qu'il fluctuera inévitablement avec les rendements de placement.

Un tel élargissement aurait également un effet perturbateur sur les régimes actuels d'employeur (p. ex. la renégociation des prestations/cotisations existantes).

En dernier lieu, il n'y a aucune raison de « mettre tous nos œufs dans le même panier ». Il y a assurément des exemples de caisses de retraite de grande envergure qui n'ont pas pris des décisions de placement judicieuses. Pourquoi ne pas se doter d'un système diversifié qui serait administré d'une part par le secteur public (SV/RPC/RRQ) et d'autre part par le secteur privé et qui comporterait des prestations partiellement provisionnées (RPC/RRQ) et d'autres, intégralement provisionnées? Le groupe de travail estime que nous ne devrions pas nous en remettre à un seul régime et à une seule agence pour répondre à tous nos besoins en matière de sécurité du revenu de retraite.

### **Régimes à prestation cible**

Le groupe de travail estime que le moment est venu d'adopter un système qui assure un partage plus équitable des risques liés aux pensions entre les promoteurs des régimes et les travailleurs. En général, la totalité des risques est assumée par le promoteur dans les régimes classiques à prestations déterminées et par le travailleur dans les régimes classiques à cotisations déterminées.

Par exemple, le groupe de travail estime qu'il n'est pas nécessaire de promettre la pleine indexation de toutes les prestations. Il remarque que le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a été modifié récemment pour faire en sorte que la garantie d'indexation des prestations de retraite futures ne soit que de 50 %.



L'indexation de l'autre tranche de 50 % sera fonction de la capacité du régime (c.-à-d. l'état de provisionnement du régime) de verser de telles prestations.

Dans le régime à prestation cible décrit plus haut, le groupe remarque que la valeur des prestations accumulées pourrait diminuer. Or, il faudrait pour ce faire apporter des modifications aux lois et règlements fédéraux et provinciaux sur les régimes de retraite. Le groupe de travail recommanderait en outre que l'Agence du revenu du Canada (ARC) calcule les facteurs d'équivalence pour ce régime de la même façon qu'elle le ferait pour un régime à cotisations déterminées.

Du côté des inconvénients, le groupe de travail se demande de quelle façon ce régime pourrait fonctionner si on permet aux participants de s'y inscrire ou de s'exclure du régime à leur gré. Il entrevoit un risque trop élevé d'antisélection dans ces conditions. Ainsi, bien qu'il privilégie un système à participation volontaire, le groupe de travail estime que cette proposition devrait soit prévoir la participation obligatoire soit restreindre fortement les droits de s'exclure.

Les régimes ainsi proposés n'existent pas à l'heure actuelle (bien que certaines caractéristiques soient présentes dans les régimes de retraite interentreprises de l'Ontario). Il s'agit d'une occasion en or de s'inspirer des pratiques exemplaires et de réfléchir en détail aux caractéristiques convenables.

Même si à l'heure actuelle, les regroupements d'actifs sont possibles, ils sont rares puisqu'il n'existe pas de moyen facile pour des entités sans aucun lien de s'unir afin de mettre en commun des solutions relatives au revenu de retraite. C'est un exemple où la facilitation par le gouvernement rendrait possible la mise en place de ce nouveau mécanisme.

Par ailleurs, le placement des fonds mis en commun devrait relever des fiduciaires du régime et non de chaque participant. Ici encore, cette mesure renforce la nature obligatoire de ce modèle par rapport à une approche volontaire plus flexible.

Enfin, le groupe de travail estime que le régime devrait permettre que les cotisations varient selon l'âge. Ceci pourrait nécessiter des modifications aux divers règlements et lois sur les régimes de retraite.

## **6. CONCLUSION**

Dans le présent document, nous énonçons divers principes à la lumière desquels le groupe de travail recommande d'évaluer tout nouveau système de pension proposé. À chacun des points de décision de l'arbre logique, les avantages et les inconvénients des options des systèmes sont évalués. La préférence du groupe de travail à l'endroit de chaque critère est indiquée.

De l'avis du groupe de travail, la modification de plusieurs règles actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des différentes lois sur les régimes de retraite favoriserait grandement l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système de pension actuel. Il faudrait assurément modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les lois sur les régimes de retraite (comme nous l'avons indiqué plus haut) pour permettre l'établissement des nouveaux systèmes de pension que nous avons examinés dans le présent document. Le groupe soutient que la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les lois sur les régimes de retraite devraient favoriser et orienter l'innovation en matière de régimes de retraite (p. ex., des

regroupements d'actifs de grande taille où il ne serait pas nécessaire qu'il y ait une relation d'emploi; régime à prestation cible) au lieu de la contrer comme c'est le cas à l'heure actuelle. Même si de nouveaux modèles de régimes sont acceptés, il conviendrait d'encourager des modifications aux lois sur les régimes de retraite et à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'élargir la participation au système actuel.

Par ailleurs, le groupe de travail est d'avis que plus nous imposons de restrictions à un nouveau système quel qu'il soit, plus le niveau de participation sera faible. Si l'objectif est vraiment d'augmenter le nombre de personnes qui bénéficient de la protection d'un régime de retraite, il faut alors s'en tenir à un nombre minimal de règles obligatoires et de restrictions.

En dernier lieu, le groupe de travail précise que les analystes de la politique publique peuvent utiliser ce document pour évaluer tous les nouveaux modèles de régime de retraite qui sont proposés pour le Canada.

La profession actuarielle, par l'intermédiaire de l'ICA, compte sincèrement prendre une part active à ce processus. À cet égard, nous recommandons aux lecteurs de parcourir le document de discussion publié par l'ICA en 2009 et intitulé *Rééquiper maintenant le système de pensions canadien défaillant, pour un avenir meilleur*.

## PRÉAMBULE

L'ICA est d'avis que les actuaires ont un rôle déterminant à jouer quand il est question de réformer les régimes de pension canadiens. L'Institut a donc mis sur pied un groupe de travail chargé de se pencher sur certaines caractéristiques des régimes facilités par l'État susceptibles d'être proposés dans le cadre du débat sur la réforme des pensions.

*Le mandat de ce groupe de travail consistait à élaborer la prise de position de l'ICA sur les programmes gouvernementaux élargis ou modifiés en rapport avec le revenu de retraite. La prise de position devait comprendre :*

- *une description des enjeux (y compris les avantages et les inconvénients);*
- *un inventaire des positions présentées accompagné de commentaires sur les avantages et les inconvénients de chacune;*
- *une revue détaillée des enjeux et solutions internationaux relevés dans des situations comparables. (Le groupe de travail a déniché un excellent document rédigé par Edward Whitehouse de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à la demande du ministère fédéral des Finances. L'annexe A renferme un bref sommaire de ce rapport.);*
- *des données et des faits visant à étayer la position, ou l'identification des données nécessaires pour l'étayer;*
- *une liste de critères et de facteurs pertinents sur lesquels l'ICA pourra s'appuyer pour faire part de ses commentaires et de ses réactions quant aux propositions mises de l'avant par les politiciens dans le domaine des régimes d'État;*
- *dans la mesure du possible, les grandes lignes d'un scénario que l'ICA pourrait proposer aux politiciens pour résoudre, en tout ou en partie, les problèmes soulevés dans les différentes propositions.*

Le groupe de travail était composé de Robert L. Brown (président), Serge Charbonneau, Derek M. Gerard, Emilian Groch, Malcolm P. Hamilton, Danielle G. Morin et Richard Neault.

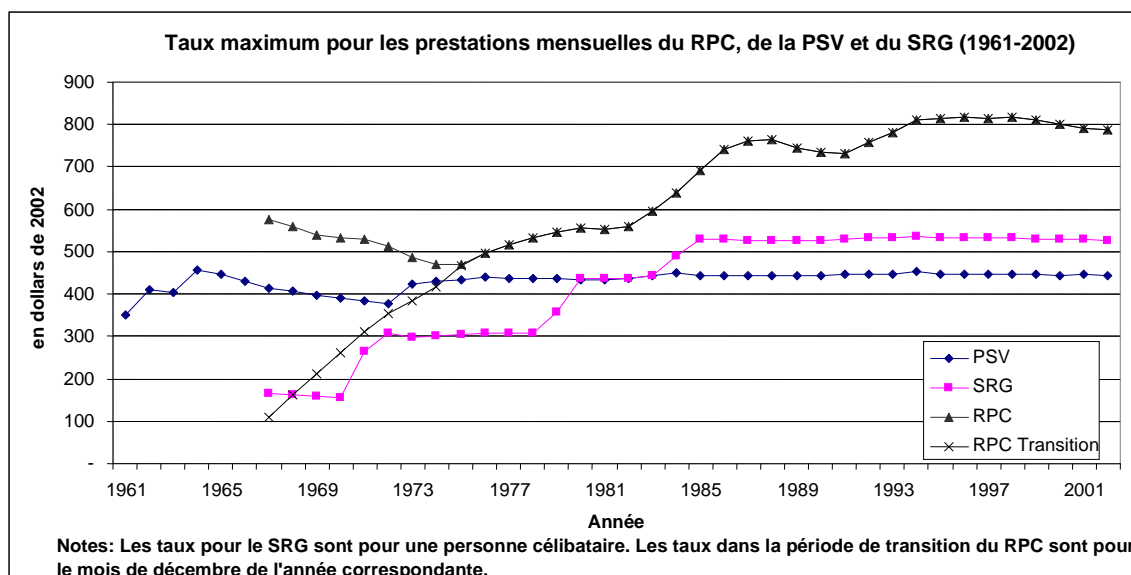
## SECTION I – INTRODUCTION

Les politiciens et les Canadiens craignent que les citoyens ne prennent pas tous les moyens nécessaires pour jouir d'un revenu de retraite sûr. Plus particulièrement, il semble que nous pourrions offrir un meilleur choix de véhicules pour assurer la sécurité du revenu de retraite. Nous devrions également nous efforcer de trouver et de préconiser des méthodes visant à créer un système plus efficace et plus efficient. Si un tel système existait, le groupe de travail est convaincu qu'un plus grand nombre de gens bénéficieraient d'une protection à la retraite.

Le groupe de travail de l'ICA est d'avis que les systèmes de prestations parrainés par l'État (la SV, le SRG, le RPC et le RRQ) offrent un plancher de protection important aux Canadiens à faible revenu et que ces prestations se sont bonifiées depuis leur création (comme l'indique la Figure 1).

De l'avis du groupe de travail, il serait mal avisé d'obliger les Canadiens à faible revenu à épargner davantage en vue de la retraite, compte tenu surtout des conséquences de la récupération du SRG.

**Figure 1 : Prestations mensuelles maximales réelles du RPC, de la SV et du SRG, 1961-2002 (pour une personne seule)**



Source : Bureau de l'actuaire en chef – RPC.

À l'autre extrémité du spectre, selon des études de M. Baldwin et de M. Mintz examinées dans la prochaine section, un grand nombre de Canadiens épargnent un montant suffisant en vue de leur retraite au moyen des cotisations à un RPA et à un REER et de l'accession à la propriété (ce qui se révèle très important pour jouir d'un revenu de retraite sûr) et ont la possibilité de s'assurer un niveau de revenu de retraite adéquat.

Par conséquent, ce document s'adresse aux travailleurs (tout au plus, le tiers de la population canadienne) qui n'adhèrent pas ou ne sont pas en mesure d'adhérer aux mécanismes actuellement disponibles, notamment les RPA, les REER et les comptes d'épargne libre d'impôt (CELI). Il est possible que leur employeur n'ait pas mis sur pied un véhicule d'épargne à leur intention (p. ex., un RPA ou un REER collectif). Par exemple, seulement 22 % des employeurs du secteur privé offrent un régime.

Quand il est question des REER, il se peut que le faible taux de participation s'explique par le fait que les travailleurs considèrent que les solutions de placement pour leur épargne individuelle sont trop onéreuses au chapitre des frais de vente et de gestion. Il est possible qu'ils considèrent comme un obstacle la bureaucratie créée par ces régimes et le nombre de décisions qu'il leur faut prendre. Le fait de ne prendre aucune mesure pour économiser en vue de la retraite est un comportement humain tout à fait normal. Il est toujours plus facile de ne rien faire. Par ailleurs, il se pourrait que certains prennent la décision de ne pas épargner pour la simple raison que quoi qu'ils décident, cette décision risque de se révéler mauvaise à long terme. D'autres encore n'épargnent peut-être pas parce qu'il ne leur reste tout simplement pas d'argent après avoir payé les frais de subsistance.

Existe-t-il un moyen de créer un nouveau modèle d'épargne qui favoriserait la participation d'un plus grand nombre de ces Canadiens? Dans le présent document, le groupe de travail examine trois systèmes de pension proposés tout en soulignant les avantages et les inconvénients de chacun. Ces systèmes sont les suivants :

### **1. Régimes à cotisations déterminées intelligents**

De l'avis du groupe de travail, deux propositions spécifiques entrent dans cette catégorie :

- a. le Régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC) proposé par Keith Ambachtsheer;
- b. le régime facilité par l'Alberta et la Colombie-Britannique (ABC).

### **2. Régimes visant à élargir le RPC/RRQ**

Exemples précis proposés par le CTC, l'ANRF et CARP. Ceux-ci seront considérés comme une seule et même proposition aux fins de l'examen.

### **3. Régimes à prestation cible**

Le groupe de travail estime que la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario et le Nova Scotia Pension Review Panel ont proposé des systèmes qui entrent dans cette catégorie. Il est vrai également que le Régime de retraite par financement salarial et les régimes de retraite simplifiés du Québec satisfont à certains des critères de ce type de système.

Ce modèle comporte deux composantes importantes. Tout d'abord, le régime à prestations déterminées est une cible et n'est pas garanti. De plus, les éléments d'actif adossant de tels régimes sont détenus dans des regroupements d'actif. Nous décrivons l'incidence de ces deux composantes plus loin dans le document (se reporter à la section IV-3).

Par ailleurs, le groupe de travail croit fermement que des améliorations peuvent et doivent être apportées aux systèmes existants pour en améliorer l'efficacité et l'efficience. L'ICA a publié de nombreux documents en ce sens dont celui intitulé *Rééquiper maintenant le système de pensions canadien défaillant, pour un meilleur avenir*, que l'on trouvera à l'adresse <http://www.actuaires.ca/members/publications/2009/209097f.pdf>.

Dans la suite du présent document, le groupe de travail examine plusieurs variables importantes de tout modèle éventuel de pension. Pour chaque variable, il énumère les avantages et les inconvénients de chaque option (il y en a habituellement deux) en plus d'émettre des commentaires sur ce qu'il considère comme le modèle optimal.

## **SECTION II – RAPPORTS DE RECHERCHE CANADIENS RÉCENTS**

À la suite des rencontres qui ont eu lieu à Whitehorse en décembre 2009, le groupe de travail a maintenant deux autres documents de recherche à examiner.

### **a. Rapport Baldwin**

Dans une étude canadienne récente effectuée pour le ministère des Finances du gouvernement de l'Ontario, M. Bob Baldwin fait remarquer que malgré la tendance à la baisse des taux de participation, un nombre sans précédent de travailleurs canadiens

participent à des régimes de retraite. Cette anomalie s'explique par l'augmentation rapide de la taille de la main-d'œuvre canadienne. Cette augmentation s'explique pour sa part en bonne partie par la croissance rapide des taux de participation de la main-d'œuvre féminine (entre le milieu des années 1990 et 2007, le pourcentage de femmes touchant des prestations du RPC/RRQ est passé de 70 % à 84 % tandis que le pourcentage ayant des revenus du troisième pilier (RPA + REER) a progressé de 34 % à 55 %). Donc, un nombre sans précédent de Canadiens (en fait, 5,9 millions) participent à un régime de retraite, mais comme la main-d'œuvre augmente plus rapidement que le nombre de participants, le taux de participation est à la baisse. Il est vrai également que la participation à des régimes à prestations déterminées a diminué dans le secteur privé. Ces données ne comprennent pas les REER collectifs, un instrument de plus en plus utilisé par les employeurs pour offrir des prestations de retraite à leurs employés.

Par ailleurs, M. Baldwin fait remarquer que la hausse des taux de participation de la main-d'œuvre féminine fait en sorte que le nombre de familles sans participation à un régime n'augmente pas. Il convient également de tenir compte du fractionnement du revenu de pension à la suite d'un divorce et du versement de prestations de survivant au cours de la retraite pour calculer les taux de participation.

En dernier lieu, M. Baldwin affirme que ce n'est pas parce qu'un travailleur n'a pas de couverture du troisième pilier à un certain moment de sa vie qu'il n'acquerra pas de prestations de retraite pendant la durée de sa vie active. Les travailleurs changent d'employeur. Certains employeurs offrent des régimes de retraite et d'autres non. Donc, il est tout à fait probable que le taux de participation à un moment donné ne corresponde pas parfaitement au nombre de Canadiens ayant droit à des prestations de retraite.

D'après le rapport, le revenu de retraite actuel des Canadiens (y compris la SV + le RPC/RRQ) affiche une hausse significative par rapport aux années antérieures. Cette situation est attribuable à la maturité du RPC/RRQ et aux bonifications apportées à la SV et au SRG (voir, à titre d'exemple, la Figure 1). Toutefois, les prestations de retraite offertes par l'employeur font également partie de ces améliorations. Entre 1976 et 2007, le revenu réel des couples a augmenté de 55 %. Dans le cas des personnes seules, la hausse réelle est de 79 %. Le revenu des couples au 5<sup>e</sup> percentile a progressé de 99 %. Pour ceux au 95<sup>e</sup> percentile, la hausse est de 28 %. Pour les personnes seules, les chiffres comparables étaient de 140 % et de 79 %. L'augmentation des revenus attribuable à la maturité du RPC/RRQ était pratiquement réalisée intégralement au milieu des années 1990, tandis que celle des revenus de retraite s'est poursuivie jusqu'en 2007.

Dans son rapport, M. Baldwin fait référence à un document de recherche de Veall qui offre une perspective comparative internationale sur la pauvreté chez les personnes âgées dans les 24 pays qui participent à l'Étude sur le revenu du Luxembourg. Veall conclut qu'au cours de la période allant de 1970 à 2000, aucun pays n'a connu une baisse aussi importante de la pauvreté chez les personnes âgées que le Canada et, qu'en 2000, seulement quatre pays avaient des taux de pauvreté inférieurs au taux de 6 % du Canada chez les personnes âgées (un taux inférieur au taux de pauvreté chez les enfants et au sein de la population générale).

En ce qui a trait aux taux de remplacement, M. Baldwin cite une étude longitudinale de LaRochelle-Côté, Myles et Picot qui indique un taux de remplacement médian qui se

maintient selon l'âge à environ 80 %. Cette étude fait remarquer qu'il existe toutefois dans les différents quintiles de revenu des écarts importants au chapitre des taux de remplacement.

### **b. Rapport Mintz**

Le rapport Mintz résume en fait six rapports de recherche dont l'un rédigé par un actuaire, M. Malcolm Hamilton. Ces rapports avaient été commandés par le ministère fédéral des Finances.

Voici un aperçu des points saillants du rapport Mintz :

«...dans l'ensemble, les Canadiens s'en tirent plutôt bien pour épargner adéquatement en prévision de leur retraite. L'OCDE est d'avis que le système canadien de revenu de retraite fonctionne extrêmement bien d'après les normes internationales; les trois piliers permettent aux Canadiens d'épargner suffisamment pour maintenir un niveau de vie adéquat à la retraite. Le Canada est l'un des pays de l'OCDE dont le taux de pauvreté chez les aînés est le plus faible. »

« D'après ces estimations, un Canadien sur cinq ne dispose peut-être pas d'actifs suffisants dans des RPA ou des REER pour remplacer au moins 90 % de sa demande préretraite. »

« ...de très récentes études montrent que le revenu de retraite des Canadiens qui disposent d'un RPA est un peu plus faible que celui des Canadiens qui n'en ont pas puisque ces derniers tendent à détenir d'autres actifs pour financer leur retraite et sont plus susceptibles de travailler au-delà de 65 ans. »

« Selon les études, dans le cas des régimes de retraite et des fonds communs de placement, la gestion active ne procure pas un rendement systématiquement meilleur que la gestion passive. En tenant compte des coûts de la gestion active, les actifs sous gestion passive affichent un rendement plus élevé. Les investisseurs individuels ne semblent pas être suffisamment bien informés pour investir dans des fonds indexés ou cotés en bourse afin d'accroître le rendement des fonds. »

\*\*\*

Ainsi, au sommet de Whitehorse, le ton n'avait rien de pessimiste. Les ministres ont convenu de se rencontrer de nouveau en mai 2010 pour discuter des pensions.

Le groupe de travail convient qu'il est inutile de s'inquiéter outre mesure pour de nombreux segments de travailleurs canadiens. De manière générale, la population actuelle de retraités a pris les moyens nécessaires pour s'assurer un revenu de retraite (voir l'annexe A). Toutefois, on ne sait pas trop si c'est le cas des travailleurs d'aujourd'hui – c'est-à-dire les retraités de demain.

Le groupe de travail est également conscient qu'il y a peu de solutions pour remédier à plusieurs problèmes actuels. Prenons le cas, par exemple, des personnes qui sont déjà à la retraite : si l'entreprise qui parraine le régime de retraite fait faillite, aucune modification de la législation des pensions ni nouveau modèle de pension ne peut leur éviter d'en subir le contre-coup à ce stade.

Les Canadiens ont maintenant l'occasion d'examiner tout un éventail de modèles possibles de systèmes de pension et de faire part de leurs commentaires. Ces modèles comprennent les idées contenues dans trois examens provinciaux; l'Alberta/la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario. Nous pouvons également étudier les succès et les échecs jusqu'à maintenant des régimes de retraite par financement salarial du Québec.

Des particuliers et des groupes de pression prennent également part au débat. Certains encouragent l'élargissement du RPC/RRQ actuel. Citons, entre autres, le CTC, l'ANRF (représentée par Bernard Dussault, ancien actuaire du RPC) et CARP. D'autres songent à un régime supplémentaire à participation volontaire en complément du RPC/RRQ tel que le Régime supplémentaire de retraite du Canada proposé par Keith Ambachtsheer.

Le groupe de travail de l'ICA a pris l'initiative d'examiner ces modèles de systèmes et de faire part de ses commentaires sur leurs avantages et leurs inconvénients. Au cours de cet examen, il a constaté que son analyse se faisait toujours selon un « arbre » très similaire de points de décision et qu'il fallait d'abord élaborer des principes directeurs quant à ce qui constitue un « bon » système de pension.

Depuis toujours, l'ICA considère que les régimes d'employeur à prestations déterminées sont un outil efficace pour assurer un revenu de retraite et qu'il faut les appuyer. Plus précisément, quelques modifications judicieuses des lois actuelles sur les régimes de retraite et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pourraient grandement améliorer l'environnement des régimes de retraite d'employeur et ainsi réduire la probabilité de voir disparaître du marché encore plus de régimes à prestations déterminées. Plus précisément, si les lois sur les régimes de retraite permettaient de réduire les prestations accumulées et si la *Loi de l'impôt sur le revenu* appliquait un facteur d'équivalence correspondant à la cotisation déterminée pour un régime à prestation cible, on encouragerait ainsi la création de tels régimes (nous en discutons de façon plus détaillée plus loin) et d'autres modèles novateurs. En fait, si l'on améliorerait suffisamment l'environnement, on pourrait assister à la création de nouveaux régimes à prestations déterminées (une perspective que beaucoup n'entrevoient pas dans le contexte réglementaire actuel). À tout le moins, les lois sur les régimes de retraite et la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient éviter de nuire à l'innovation dans le domaine des régimes de retraite comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Le groupe de travail recommande aux lecteurs de parcourir le document de discussion publié par l'ICA en 2009 et intitulé *Rééquiper maintenant le système de pensions canadien défaillant, pour un meilleur avenir*. Des suggestions pour améliorer l'environnement des régimes d'employeur ainsi que la sécurité des prestations ainsi promises aux travailleurs et participants y sont présentées.

### **SECTION III – LES PRINCIPES D'UN « BON » SYSTÈME DE PENSION**

Au cours de l'élaboration du présent document, le groupe de travail a constaté que ses décisions avaient un niveau de priorité, c'est-à-dire que les décisions relatives aux critères initiaux (p. ex., participation obligatoire ou volontaire) avaient une incidence directe sur les décisions subséquentes, comme le lecteur pourra le constater.



Pour tous les systèmes proposés ci-dessus, le groupe de travail a constaté qu'il utilisait un arbre de décision très similaire pour en analyser les avantages et les inconvénients. Il a donc décidé d'exposer ces points de décision et d'indiquer sa préférence pour chaque option.

### **Participation obligatoire ou volontaire**

La participation à ce « nouveau » régime devrait-elle être obligatoire ou volontaire?

Dans un cas comme dans l'autre, il y a des avantages et des inconvénients.

Si la participation au régime est obligatoire, la tenue de livres en est facilitée et l'administration générale du régime est un peu moins onéreuse. Nous pourrions, par exemple, prévoir des retenues salariales pour cotiser à un régime obligatoire. Il est plus difficile de faire des prélèvements sur la masse salariale quand chaque travailleur peut choisir de participer ou non au régime. S'agit-il d'un coût que l'employeur devrait assumer, ou est-ce que chaque personne verserait directement ses cotisations au nouveau fonds de retraite ou calculerait ses cotisations une fois l'an dans sa déclaration de revenus?

Le groupe de travail est toutefois d'avis que la participation au régime ne devrait pas être obligatoire et ce, pour plusieurs raisons. Plusieurs Canadiens à faible revenu seraient mal avisés d'adhérer à un système de pension auquel ils sont tenus de cotiser dès maintenant à même leur très petit chèque de paie en pensant toucher plus tard des prestations qui ne seront en fait qu'illusoire en raison du système de récupération actuel du SRG (c.-à-d., qu'ils verseraient aujourd'hui des cotisations, mais ne réaliseraient aucun gain net plus tard).

Comme il a été démontré précédemment, le filet de sécurité actuel du revenu que le Canada a conçu, c.-à-d. SV + SRG + RPC/RRQ, procure de façon acceptable une source réelle de revenus pour mettre les personnes âgées du Canada à l'abri de la pauvreté. C'est notre plancher de protection garanti. Par conséquent, il n'est pas nécessaire que chaque Canadien épargne au-delà des régimes obligatoires en vue de la retraite.

Il y a d'autres raisons qui militent en faveur d'un système à participation volontaire. Par exemple, un grand nombre de jeunes Canadiens auraient tout intérêt à régler leurs dettes avant d'épargner en vue de la retraite. Or, si la participation au « nouveau » système de pension était obligatoire, ils ne pourraient pas le faire. Certains Canadiens possèdent leur propre entreprise et estiment qu'ils obtiendront un rendement plus élevé (et une plus grande sécurité financière plus tard) s'ils investissent dans leur entreprise au lieu de cotiser à un régime de retraite. Bon nombre de travailleurs sont satisfaits de leur régime d'employeur actuel et ne voudront pas participer à un instrument d'épargne supplémentaire. La décision d'adhérer ou non au régime relèverait donc de chaque employeur et de chaque employé. Le groupe de travail est conscient que cette flexibilité pourrait faire augmenter les coûts administratifs et ainsi créer la possibilité d'antisélection.

En posant des hypothèses pour le modèle final, le groupe de travail prévoit que la capacité d'épargner en vue de la retraite sera assujettie, globalement, à des limites semblables à celles qui existent actuellement (p. ex., 22 000 \$ et 18 % des gains en 2010). Donc, le travailleur qui a des droits de cotisations inutilisés à un REER (après la prise en

compte de son régime d'employeur) pourrait alors verser au nouveau régime une cotisation volontaire d'un montant correspondant aux droits de cotisation inutilisés.

Certaines des propositions fonctionneraient mieux si elles comportaient une combinaison de caractéristiques d'un régime à participation volontaire et d'un régime à participation obligatoire. Par exemple, le groupe de travail pourrait appuyer des propositions où l'engagement de l'employeur est obligatoire au moins dans la mesure où il perçoit et verse les cotisations des employés. Il pourrait également envisager un mécanisme où l'employeur ne verserait aucune cotisation. Le groupe de travail est conscient que cette paperasse supplémentaire constituerait une préoccupation pour les employeurs de petite taille.

La « participation automatique » est une caractéristique qui permettrait d'éviter l'antisélection et de maintenir les coûts à un niveau minimum. Autrement dit, la « participation » est l'option par défaut. Pour s'exclure du régime, les travailleurs auraient une démarche à faire. Selon des données américaines, la « participation automatique » favorise une augmentation notable des taux de participation. Un régime simple et flexible faciliterait grandement les choses. Le groupe de travail est conscient que ceci accroît encore la complexité du système, mais pas plus que la complexité actuelle de nombreux régimes.

Le groupe de travail imagine un régime ou fonds qui regrouperait les cotisations d'un éventail diversifié de participants. Plus particulièrement, il ne serait pas nécessaire que les participants aient une relation d'emploi commune. Même les travailleurs autonomes pourraient participer. Le groupe de travail estime qu'il en résulterait une hausse significative des taux de participation.

### **Régime à prestations déterminées ou à cotisations déterminées**

Si le régime proposé est un régime à prestations déterminées, il est alors nécessaire de définir clairement dans la proposition la façon dont il sera administré. C'est particulièrement vrai s'il s'agit d'un régime à participation volontaire. Il est difficile d'imaginer de quelle façon fonctionnerait un régime à prestations déterminées auquel les participants peuvent réellement choisir à leur gré de participer ou non. Toutefois, si la décision privilégie un modèle à prestations déterminées, le groupe de travail recommanderait fortement que le régime soit intégralement provisionné (nous en discuterons en détail plus loin), à l'image de toutes les nouvelles prestations du RPC ou du RRQ. Ceci aura une incidence sur les facteurs de coût indiqués. Si le régime n'est pas intégralement provisionné, des problèmes potentiels de transfert de richesse s'ensuivent entre les générations, comme nous le verrons plus loin.

Si le régime proposé est un régime à cotisations déterminées, il importe alors que les participants comprennent le résultat potentiel des cotisations totales versées au régime. La divulgation complète de tous les éléments clés est essentielle. Il est conseillé aux tenants de cette proposition de fournir des projections détaillées sur le montant de la prestation que la cotisation déterminée est censée acheter (en conformité avec les lignes directrices actuelles sur les régimes de capitalisation). Si le niveau de cotisation est choisi par le participant ou l'employeur, la proposition doit comprendre un tableau indiquant les prestations prévues pour différents choix de niveau de cotisation. Le niveau des

prestations doit être indiqué soit en dollars constants soit sous la forme d'un taux de remplacement du revenu. Par ailleurs, il est essentiel de connaître les hypothèses sur lesquelles se fondent ces projections. Une transparence totale s'impose. Le groupe de travail s'attend à ce que les auteurs de ces projections incluent en outre dans leurs rapports de nombreuses mises en garde quant au fait que les projections ne sont que des estimations. Ce ne sont certainement pas des garanties.

Les régimes à prestations déterminées et ceux à cotisations déterminées comportent divers types de risques. Les risques auxquels sont confrontés les régimes à prestations déterminées peuvent être assumés, directement ou indirectement, par l'employeur et(ou) les participants au régime. Les régimes classiques à cotisations déterminées avec comptes individuels comportent de nombreux risques pour les participants. Parmi ceux-ci, mentionnons :

- le risque de placement;
- le risque lié aux frais;
- le risque d'inflation (au cours de la période d'accumulation et de la période de décaissement);
- le risque de taux d'intérêt (si le paiement est versé sous forme de rente);
- le risque de longévité (si le paiement n'est pas versé sous forme de rente).

Toutefois, tous les régimes étudiés dans le présent document ne sont pas des régimes à cotisations déterminées avec comptes individuels. Au contraire, la plupart proposent de regrouper l'actif des régimes (plus de 20 milliards de dollars). Cette façon de faire diminue sensiblement le risque de placement et le risque lié aux frais. En outre, pour des régimes de grande taille, on pourrait envisager que le régime assure la gestion du versement des prestations, minimisant par le fait même les trois derniers risques énumérés ci-dessus.

### **Administration publique ou privée**

De nombreuses propositions soumises à l'étude des Canadiens (p. ex. plusieurs variations sur le thème de l'élargissement du RPC/RRQ) préconisent un nouveau modèle de pension qui serait administré par un organisme public. De nouveau, certains laissent entendre que la réalisation des économies souhaitées par toutes les parties prenantes passe par l'administration publique du système retenu.

Le groupe de travail n'est pas convaincu que ce soit vraiment nécessaire. Tout indique qu'il est possible d'avoir un nouveau système de pension administré par le secteur privé et dont le ratio des frais est faible (p. ex., inférieur à 50 points de base en tout) si la conception du régime est relativement simple. En fait, il existe de tels systèmes peu onéreux dans le secteur privé (p. ex., plusieurs régimes de retraite interentreprises de grande taille et quelques régimes à prestations déterminées de grande taille à employeur unique). Par ailleurs, le groupe de travail estime que nous pouvons tirer des leçons des succès et des échecs du modèle de régime de retraite par financement salarial (RRFS) adopté récemment au Québec.

Bien que le lancement ou la facilitation d'un nouveau système de pension par le gouvernement puisse être nécessaire, ça ne veut aucunement dire que le système doit être administré par le gouvernement. Il est certain que le gouvernement voudrait mettre les choses au point en précisant que les contribuables ne financeront en aucun cas des valeurs minimales pour ces régimes.

Il serait beaucoup plus facile de demander au gouvernement d'apporter quelques modifications à la réglementation actuelle (décrites ci-haut). De cette façon, on pourrait facilement adopter un système plus efficace, administré par le secteur privé. Par exemple, le groupe de travail est d'avis qu'il serait avantageux de permettre à des travailleurs non liés par le travail, y compris les travailleurs autonomes, à participer à un seul et même régime de retraite (ce qui s'apparenterait à un super régime de retraite interentreprises). Bien que ce ne soit pas impossible à l'heure actuelle, ce serait très difficile et, par conséquent, ça ne se fait pas vraiment. Il n'est pas nécessaire que ce système soit administré par le gouvernement.

Le groupe de travail considère également qu'il serait avantageux de confier la gestion des placements au secteur privé. Comme nous le verrons dans un moment, il estime que les participants devraient avoir des choix pour leur portefeuille de placements, ce qui ne serait pas nécessairement le cas si la gestion des placements, par exemple, respectait à la lettre le modèle actuel de l'Office d'investissement du RPC ou de la Caisse (la Caisse offre des options de placement personnalisées au niveau du régime pour différents régimes publics).

Si l'on décide de confier l'administration au secteur public, le groupe de travail recommanderait, comme condition minimale absolue, que l'administration du système et le placement de son actif relèvent d'une institution entièrement indépendante du gouvernement et qui possède son propre conseil d'administration, dont les successeurs seraient choisis par le conseil actuel.

Tout indique que les coûts de fonctionnement d'un système de pension de grande taille (p. ex., supérieur à 20 milliards de dollars), administré par le secteur privé, pourraient être très bas (p. ex., moins de 50 points de base pour l'administration, les placements et les conseils).

Le groupe de travail aimerait également minimiser les coûts d'« agence » potentiels. En d'autres termes, il faudrait veiller à ce que les conseillers des participants ne soient pas incités à favoriser une option quelconque par les commissions de vente. Les conseillers devraient être tout à fait impartiaux et aligner leur intérêt sur celui du client. De plus, la gestion des placements devrait être indépendante des conseillers et de leurs conseils. On n'insistera jamais trop sur ces deux derniers points.

Pour ce qui est du facteur des frais administratifs/opérationnels, le groupe de travail est conscient du fait que plus il y a de choix et de possibilités dans un système, plus ses coûts sont susceptibles d'être élevés.

### **Méthode de financement par répartition ou par provisionnement**

Si l'on désire que les Canadiens aient immédiatement des prestations bonifiées, il faudra alors adopter pour le nouveau régime la méthode de financement par répartition. Selon cette méthode, une cohorte ne paie pas à elle seule le coût intégral de ses prestations – la

génération suivante en paie en effet une partie. Il s'ensuit qu'un passif véritable est transmis à la génération suivante de participants. Le groupe de travail ne propose cette méthode de financement pour aucun nouveau système et il se demande bien de quelle façon elle pourrait s'appliquer dans le cadre d'un système à participation volontaire.

Un système intégralement provisionné est le modèle à adopter (le provisionnement intégral est maintenant exigé pour toutes les nouvelles prestations du RPC) afin que chaque cohorte finance ses propres prestations. Il s'ensuit toutefois qu'il n'y aura pas de prestations intégrales pendant au moins une génération (p. ex. qu'il n'y aura pas de prestations intégrales pendant 30, 35 ou même 40 ans). De l'avis du groupe de travail, un système qui vise à créer des prestations immédiates ne peut pas également viser un provisionnement intégral au moyen des cotisations courantes (c.-à-d. qu'il n'est pas tributaire des cotisations futures). Une telle combinaison est impossible.

Quelle que soit la méthode de financement, les régimes proposés doivent comporter de l'information complète sur les coûts et les prestations du régime. Par exemple, un régime à cotisations déterminées dont le taux de cotisation annuel est de 5 % ne procurera pas un taux de remplacement de 70 % à la retraite. Il est essentiel de fournir toute l'information nécessaire à ce sujet conformément aux lignes directrices sur les régimes de capitalisation.

Le groupe de travail s'entend pour dire que tout nouveau pilier de revenu de retraite doit être intégralement provisionné. Il s'ensuit qu'il est impossible de verser de « nouvelles prestations immédiates ».

### **Régime universel ou choix**

Si on adopte un régime à participation obligatoire, la structure des prestations/cotisations pourrait alors être extrêmement simple. Par exemple, les participants individuels pourraient n'avoir aucun choix quant à la structure des prestations/cotisations.

S'il s'agit d'un régime à participation volontaire pour les travailleurs, il s'ensuit logiquement que les participants devraient avoir un certain choix quant à la structure des prestations/cotisations. Le groupe de travail estime également que les participants devraient avoir le choix de participer ou non au régime ainsi que le choix de leur portefeuille de placements (un choix limité toutefois, soit de cinq à six options). Dans les deux cas, il privilégie une solide option par défaut. Dans le cas de l'adhésion, la « participation » serait le choix par défaut. Les participants auraient une démarche à faire pour s'exclure du régime. Il faudrait aussi prévoir une solide option par défaut quant aux placements (semblable à celle requise dans les Lignes directrices pour les régimes de capitalisation), car le groupe de travail prévoit que le choix par défaut sera le fait de la majorité des participants.

Le groupe de travail est conscient que l'offre d'un plus grand choix pourrait faire grimper les coûts du système. À des fins d'efficacité administrative, dans le cas d'un employeur qui n'offre aucun régime, il suggère qu'il soit tenu de participer dans la mesure où il perçoit et verse les cotisations au nom des employés participant au régime. Le groupe de travail est conscient que certains employeurs s'opposent à un tel système en raison des frais inhérents. Il faut encore résoudre la question du mécanisme de perception des cotisations et de versement des prestations. L'employeur serait autorisé à ne verser

aucune cotisation. Les travailleurs autonomes devraient être autorisés à participer au régime.

Le groupe de travail voit la création de ce nouveau régime/fonds principalement comme un moyen de venir en aide aux travailleurs qui ont de la difficulté à s'aider eux-mêmes. À moins d'une modification des règles de récupération du SRG, il ne s'attend pas à ce que les travailleurs à faible revenu y participent et il ne leur conseillerait pas de le faire. Il serait peut-être possible de créer de nouveaux systèmes d'épargne-retraite qui ne seraient pas assujettis à la récupération du SRG (comme pour les CELI), mais ceci créerait deux types de véhicules d'épargne-retraite régis par deux types de règles, et le groupe de travail n'appuie pas un tel scénario. La résolution passe par la modification des règles de récupération du SRG, un sujet qui ne relève pas de la présente discussion.

Cependant, le groupe de travail ne recommanderait pas d'offrir un aussi grand nombre de choix que ceux offerts actuellement aux personnes qui épargnent en vue de la retraite en cotisant à un REER. Par exemple, il n'offrirait pas le choix d'une « hypothèque autogérée » aux acheteurs d'une première maison, ni le choix d'un régime enregistré d'épargne-études (REEE) aux jeunes parents ni le choix d'un REER de conjoint. Ici encore, le faible coût est une caractéristique souhaitable, et une certaine simplification est nécessaire pour offrir un système dont le ratio de coûts est très faible.

### **Options de paiement**

Quelles options devrait-on offrir aux participants au moment de commencer à toucher leurs prestations? Devrait-on leur permettre d'encaisser d'un coup leurs prestations de retraite? D'opter pour un fonds de revenu viager (FRV) ou un fonds de revenu de retraite (FRR)? Les obliger à transformer leurs cotisations en rente? Si l'on opte pour la transformation obligatoire en rente, déterminera-t-on l'âge auquel cette transformation doit commencer (c.-à-d. une rente différée)? Le régime devrait-il comporter un mécanisme automatique d'achat de rente?

Du côté des inconvénients, un système à participation volontaire devrait prévoir un certain niveau d'antisélection quant aux participants qui transforment leurs cotisations en rente. Ceux qui considèrent qu'ils ont tout à gagner à l'achat d'une rente participeront à coup sûr, tandis que ceux qui considèrent que la transformation en rente n'est pas une option valable (p. ex., ceux dont la santé laisse à désirer) choisiront de ne pas participer ou ne participeront qu'à hauteur du niveau minimum imposé.

Si l'on considère que ce nouveau régime s'apparente à un REER collectif, le groupe de travail est alors d'avis que les choix qui sont actuellement offerts aux titulaires d'un REER (exception faite des hypothèques autogérées, des retraits aux fins d'études, des régimes de conjoint et d'autres options spéciales) devraient l'être également aux participants du nouveau régime. Autrement dit, ils devraient pouvoir choisir de transformer leurs cotisations en rente ou de transférer leurs fonds dans un FRV ou un FRR ou même de toucher un montant forfaitaire (et de payer les impôts correspondants). Bien que ceci crée un niveau d'antisélection et, par conséquent, entraîne des coûts plus élevés, il estime que ces coûts ne surchargent pas le système. C'est particulièrement vrai si le modèle de paiement « normal » comporte des périodes de garantie minimale ou est une rente réversible.

Même si le groupe de travail sait parfaitement que l'immobilisation des fonds des participants comporte des avantages mesurables, il considère que ce n'est pas une position viable sur le plan politique compte tenu des pressions exercées récemment par le public pour réduire les restrictions en matière d'immobilisation applicables aux comptes de retraite immobilisés (CRI).

Si les regroupements d'actifs atteignent la taille prévue (c.-à-d. plus de 20 milliards de dollars), même s'il s'agit d'un régime à cotisations déterminées, on s'attend à ce que le régime puisse assumer le risque de longévité global et verse les prestations d'après les valeurs actuarielles prévues. Le groupe de travail soutient qu'il serait possible de gérer le risque qui en découlerait.

Par ailleurs, nous pourrions intégrer certaines caractéristiques des régimes à prestations cibles (les détails restent à préciser) à ce nouveau pilier. Par exemple, nous pourrions établir le coût d'un régime qui prévoit la pleine indexation des prestations au coût de la vie (une caractéristique difficile à obtenir de nos jours dans le secteur privé). Toutefois, si certaines hypothèses ne se matérialisent pas (p. ex., le taux de mortalité s'améliore plus rapidement que prévu ou le rendement des placements est plus faible que prévu), l'indexation au coût de la vie pourrait alors être conditionnelle à l'état de provisionnement du régime. Il est évident qu'une telle approche nécessite un régime d'une taille lui conférant de la crédibilité, à moins que le gouvernement décide de fournir certaines garanties de base.

### **Transférabilité**

La transférabilité des prestations est un enjeu de nos jours, surtout pour les régimes à prestations déterminées. Quel que soit le nouveau système, il importe d'expliquer la façon dont seraient gérés les avoirs de retraite des employés qui changent d'employeur, qu'il s'agisse d'entrer au service d'un nouvel employeur ou de travailler à son compte. Le régime proposé comporte-t-il des caractéristiques de transférabilité supérieures à celles qui existent déjà?

L'élargissement du RPC/RRQ maximise nettement la transférabilité. Les autres systèmes à l'étude ont de fortes caractéristiques des régimes à cotisations déterminées et, de l'avis du groupe de travail, ils devraient avoir les caractéristiques de transférabilité de ces régimes.

À cet égard, le groupe de travail considère qu'il serait avantageux que le nouveau système permette aux travailleurs de transférer leurs avoirs de retraite dans un regroupement d'actifs différent mais admissible. En ce sens, il entrevoit un nombre très limité de regroupements d'actifs « admissibles » et il s'attend à ce qu'un travailleur ne participe en général qu'à un seul regroupement. Le but est de réaliser les avantages liés à la taille, et non de créer un nouveau système à cotisations déterminées composé de « comptes individuels ». Le groupe de travail estime qu'il serait juste que les travailleurs soient autorisés à transférer leurs avoirs dans un compte REER personnel.

Dans ces nouveaux systèmes, il ne devrait pas être nécessaire de surveiller les relations d'emploi et les cessations d'emploi comme c'est le cas actuellement pour le RPC/RRQ. Cette caractéristique doit être confirmée dans chaque proposition.

## SECTION IV – EXAMEN DES SYSTÈMES DE PENSION PROPOSÉS

### 1. Le régime à cotisations déterminées intelligent

#### a. Le Régime supplémentaire de retraite du Canada (Keith Ambachtsheer)

Il s'agit d'une proposition très précise qui a été minutieusement réfléchie.

Cependant, certains détails restent à préciser. Par exemple, de quelle façon traiterai-t-on ce régime proposé à l'intérieur du régime fiscal actuel? Serait-il possible de participer à un régime d'employeur et au RSRC en même temps? Quel serait le facteur d'équivalence? Dans le commentaire ci-dessous, le groupe de travail suppose que le RSRC serait imposé de la même manière qu'un REER collectif.

Les principaux arguments à l'appui de la conception du régime mis de l'avant par Keith Ambachtsheer sont les suivants :

- le besoin de mettre en commun les ressources et d'atténuer non seulement les risques financier et de longévité mais aussi les coûts d'agence;
- 3,5 millions de travailleurs canadiens ne participent pas à un régime complémentaire de retraite et n'accumulent pas suffisamment d'épargne pour maintenir un niveau de vie décent à la retraite;
- 5,5 millions de travailleurs canadiens déboursent un montant trop élevé pour la gestion de leurs avoirs, ce qui se traduit par des taux de rendement faibles (les coûts d'agence peuvent représenter de 2 % à 4 % des avoirs);
- le besoin d'un revenu prévisible et d'un niveau de vie adéquat pendant toute la retraite;
- l'espoir que tous les travailleurs participent à un régime de retraite;
- le besoin d'une administration rentable des prestations qui place au premier plan l'intérêt des travailleurs qu'elle sert (une mauvaise gouvernance peut coûter de 1 % à 2 % des avoirs);
- les prestations de la SV, du SRG et du RPC/RRQ remplacent 40 % du revenu de travail médian, soit environ 16 000 \$ par année (pour une personne seule), et 27 500 \$ par année pour un couple, ce qui est un bon plancher;
- le désir de maintenir un niveau de vie adéquat avant et après la retraite;
- la taille a de l'importance : le rendement des fonds de grande taille (plus de 50 milliards de dollars) dépasse celui des plus petits fonds (moins de 100 millions de dollars) de 1 % par année.

Les principales caractéristiques du régime sont les suivantes :

- l'inscription automatique au RSRC (mais il sera possible de s'exclure du régime) pour tous les travailleurs non couverts (RPA);
- l'emploi du même mécanisme de prélèvement sur la masse salariale que le RPC/RRQ, et les cotisations sont placées dans des comptes individuels;



- les mêmes taux et plafond d'imposition qu'à l'heure actuelle (c.-à-d. 18 %/22 000 \$);
- une prestation cible qui procurerait un taux de remplacement de 60 % (en incluant les prestations de la SV et du RPC/RRQ);
- un plancher de gains (à peu près 30 000 \$) en deçà duquel aucune cotisation n'est versée (il est à noter qu'il y a une limite supérieure pouvant aller jusqu'à 250 000 \$ pour les cotisations de 22 000 \$ à des fins fiscales en présumant un taux de cotisation de 10 %);
- un taux de cotisation par défaut;
- une disposition permettant aux employeurs et aux employés de d'exclure du régime;
- une disposition permettant le transfert au RSRC des avoirs investis actuellement dans un REER;
- le RSRC est administré par un organisme indépendant du gouvernement, à l'instar de l'Office d'investissement du RPC (les coûts totaux seraient équivalents ou inférieurs à 0,3 % des avoirs par année);
- des principes d'investissement inspirés de ceux de l'Office d'investissement du RPC (c.-à-d. un portefeuille d'optimisation des risques et un portefeuille de couverture pour les participants dont la tolérance au risque est moindre);
- la communication rigoureuse des résultats ainsi que des prévisions quant à la réalisation de la prestation cible;
- un système d'achat de rente différée à l'âge de 45 ans et un objectif de transformation en rente de 50 % à l'âge de 65 ans (le participant peut choisir de se retirer du processus d'achat de rente et recevoir ses prestations de retraite sous forme de fonds enregistré de revenu de retraite (FERR)).

M. Ambachtsheer souligne que ceci nécessitera l'intervention du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux (sans qu'il soit question pour autant d'administration par le gouvernement). Il indique que son régime s'apparente au système TIAA-CREF américain qui gère les actifs de retraite de 3,5 millions d'enseignants et professeurs répartis dans 15 000 lieux de travail. L'actif sous gestion totalise 450 milliards de dollars.

### **Commentaires**

Dans le cadre de l'examen de plusieurs systèmes proposés pour réformer les pensions, cette proposition s'est révélée l'une des plus intéressantes. Il n'est donc pas étonnant que les autres propositions (p. ex., la proposition ABC) ressemblent à de nombreux égards à celle du RSRC.

Par exemple, il est logique de prévoir un plancher de gains en deçà duquel aucune cotisation ne sera versée de façon que les Canadiens à faible revenu ne soient pas obligés de cotiser à ce régime alors que leurs prestations supplémentaires seront tout simplement annulées par la récupération du SRG.

Certains points préoccupent toutefois le groupe de travail.

Ce régime, en fait tous les régimes examinés, créent la possibilité que l'on mette fin à plusieurs régimes supérieurs déjà existants et qu'ils soient remplacés par des mécanismes moins avantageux.

Un défi administratif de taille consiste à mettre sur pied ce système, compte tenu qu'il s'agit d'un mécanisme où l'adhésion serait le choix par défaut et que les participants auraient une démarche à faire pour s'exclure du régime. (Le problème pourrait être moins sérieux au Québec puisque cette province possède déjà l'infrastructure nécessaire pour percevoir les cotisations au RRQ.)

Bien que nous soyons en accord avec le plancher de gains de 30 000 \$ en deçà duquel aucune cotisation n'est versée, certains travailleurs pourraient penser qu'il est inéquitable.

Amener les politiciens à imposer ce système aux employeurs et aux travailleurs et à gérer de façon efficace la communication de tous les renseignements liés à la décision de « rester affilié ou non » représente un défi.

Le groupe de travail estime en outre que les caractéristiques suivantes pourraient poser un problème et qu'il faut les examiner de plus près :

- confier l'ensemble de l'administration et des placements à un organisme public comme l'Office d'investissement du RPC par rapport à la délégation d'aspects majeurs à des institutions du secteur privé;
- il est important que les règles sur la désaffiliation soient précises et faciles à administrer;
- une transparence totale et des communications claires sont importantes;
- le fait de permettre aux participants de transférer les montants accumulés d'autres régimes pourrait poser un problème sur le plan administratif;
- il faut que le mécanisme d'achat/de versement de rente soit autosuffisant et qu'il minimise les possibilités d'antisélection;
- le régime n'offrira pas de prestations intégrales pendant 30 ou 35 ans;
- au fur et à mesure que le régime se rapproche de la maturité, on s'attend que la valeur du régime fluctue selon les mouvements des taux de rendement des placements puisque les prestations du régime dépendront davantage du revenu de placement.

En dernier lieu, le groupe de travail propose qu'il y ait un petit nombre d'options en matière de placement et que l'employeur soit autorisé à exiger la participation obligatoire de ses employés au régime.

#### **b. Le Régime de retraite ABC**

Le groupe de travail estime que ce régime (dans la mesure des détails connus à ce moment) s'apparente au RSRC proposé par M. Ambachtsheer (mais sans disposition explicite de transformation en rente) et qu'il peut être vu comme un sous-ensemble de ce système. Il a également appris que d'autres provinces étudient une option semblable.

**Le Régime ABC :**

- ce régime vise à favoriser la participation des employeurs et des employés qui ne participent pas actuellement à un régime;
- il s'agit d'un régime de pension complémentaire géré par l'État;
- c'est un régime à cotisations déterminées. Il prévoit le versement de cotisations par les employés et les employeurs;
- l'adhésion n'est pas obligatoire, mais elle est automatique. Les employeurs et les employés doivent donc faire une démarche pour s'exclure du régime;
- l'administration du régime pourrait être confiée au secteur privé par appel d'offres;
- le total des frais d'administration et des frais de gestion des placements doit être inférieur à 0,5 % des avoirs;
- il est possible qu'un seuil de gains minimums soit requis aux fins d'admissibilité;
- il y aura acquisition immédiate des droits;
- les règles d'immobilisation seront les mêmes que pour les régimes à employeur unique;
- l'administration sera confiée à un organisme indépendant;
- la majorité des membres du conseil seront des experts du domaine des régimes de retraite.

**Commentaires**

Le groupe de travail comprend parfaitement que le gouvernement devra prendre des mesures pour faciliter la création d'un tel régime, mais il n'y a aucune raison pour qu'il soit parrainé par l'État. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que le gouvernement en soit le promoteur. Ainsi, le groupe est en faveur de l'option voulant que l'administration du régime fasse l'objet d'un appel d'offres. L'expérience montre que le secteur privé peut administrer un tel régime de façon efficace et efficiente.

Toutefois, les conseils prodigués aux participants doivent être totalement impartiaux. Par conséquent, la structure consultative ne doit avoir aucun intérêt financier dans le régime.

Le groupe de travail appuie le concept de l'adhésion automatique pour les raisons indiquées dans la section « Principes ».

Nous sommes d'accord pour dire qu'il faut maintenir les frais annuels à un bas niveau; ils devraient être inférieurs à 0,5 % des avoirs.

Le groupe de travail est conscient du fait que le régime pourrait exiger un seuil de gains minimums aux fins d'admissibilité. Comme il l'a fait remarquer précédemment, les travailleurs à faible revenu n'ont pas intérêt à créer des petits fonds d'épargne privés, car il en résulte uniquement la perte des prestations du SRG (en plus des prestations complémentaires provinciales semblables et d'autres subsides).

Le groupe de travail n'est pas d'accord avec l'idée que la majorité des membres du conseil d'administration du régime doivent être des experts du domaine des régimes de retraite. Certes, il serait bon que le conseil compte quelques experts, mais il est beaucoup plus important qu'il puisse compter sur des gens qui ont de solides compétences et de l'expérience en gouvernance d'entreprise, qui ont un point de vue indépendant, de la crédibilité, des convictions et le courage de prendre les décisions qui s'imposent en matière de gouvernance.

Le groupe de travail est d'accord avec les autres caractéristiques principales connues du plan proposé.

Dans un rapport ultérieur (*Options for Increasing Pension Coverage Among Private Sector Workers in Canada*), le ministre des Finances de la Colombie-Britannique a apporté plus de précisions sur le Régime ABC. Toutefois, certaines déclarations contenues dans ce document préoccupent le groupe de travail.

Le document estime que le RSRC produira des taux de remplacement se situant entre 70 % et 75 % après la prise en compte des prestations du gouvernement. Toutefois, M. Ambachtsheer a affirmé qu'il visait un taux de remplacement de 60 %. Le groupe de travail hésiterait à supposer que des cotisations correspondant à 10 % des gains supérieurs à 30 000 \$ puissent même produire un taux de remplacement de 60 % dans le marché actuel.

Le groupe de travail doute en outre que les prestations élargies du RPC dont il est question dans ce dernier rapport puissent produire les taux de remplacement de 60 % à 85 % sans épargne volontaire additionnelle. Il fournit des chiffres concernant le provisionnement de l'élargissement du RPC/RRQ dans la prochaine section du présent document.

Le groupe de travail souligne également qu'à l'instar de tout nouveau mécanisme provisionné intégralement, le régime ne sera pas en mesure de verser des prestations intégrales pendant environ 30, 35 ou même 40 ans. Au fur et à mesure que le régime se rapproche de la maturité, on s'attend que la valeur du régime fluctue selon les mouvements des taux de rendement des placements puisque le provisionnement du régime dépendra davantage du revenu de placement.

Enfin, la proposition à ce jour ne précise pas le mécanisme de perception des cotisations et de versement des prestations.

## **2. Régimes visant à élargir le RPC/RRQ**

Il y a plusieurs variations sur ce thème. Le groupe de travail présente dans cette section les propositions présentées par le CTC, CARP et l'ANRF.

### **Commentaires**

L'élargissement du RPC/RRQ comporte des avantages indéniables. L'infrastructure requise existe déjà en grande partie. Il est possible de prélever les cotisations sur la masse salariale et d'apporter dans les déclarations de revenus les ajustements individuels requis. De plus, l'Office d'investissement du RPC (et la Caisse de dépôt et placement du Québec) possède déjà des capacités d'investissement.

De toute évidence, le régime élargi profitera d'économies d'échelle.

Cette proposition comporte toutefois des problèmes et des enjeux.

Tout d'abord, tel qu'indiqué plus haut, le groupe de travail est tout à fait contre le financement de nouvelles prestations par répartition. Il faut financer les nouvelles prestations par provisionnement intégral afin d'éviter l'iniquité entre les générations.

Cependant, si l'on finance les nouvelles prestations de cette façon, il faut compter 40 ans avant d'atteindre le niveau de prestation intégrale. Par conséquent, une proposition de ce genre n'a à peu près aucune incidence à court terme et il est important que ses tenants précisent clairement ce fait quand ils expliqueront la proposition aux gens.

De toute évidence, la divulgation de l'incidence totale sur les taux de cotisation du RPC/RRQ est également essentielle, et ces estimations doivent être étayées par des analyses et des projections actuarielles acceptables.

Le groupe de travail craint que cette nouvelle prestation « minimale » puisse devenir sous peu la prestation totale « maximale ». En d'autres termes, l'élargissement du RPC/RRQ pour assurer au Canadien « moyen » la sécurité d'un revenu de retraite nous fait craindre la disparition d'un grand nombre de bons régimes d'employeur. C'est loin d'être un avantage.

Par ailleurs, si le seuil de gains du RPC/RRQ à partir duquel les travailleurs commencent à verser des cotisations quand les gains dépassent 3 500 \$ (non indexés) est utilisé, de nombreux travailleurs à faible revenu seront alors obligés d'épargner davantage en vue de la retraite alors qu'ils perdront plus tard leurs prestations du SRG. De nouveau, le groupe de travail considère que c'est un inconvénient.

Le groupe entrevoit également des problèmes importants de nature politique dans les propositions qui visent à élargir le RPC/RRQ. Actuellement, le taux de cotisation au RPC/RRQ est de 9,9 %. Si les prestations élargies sont financées par provisionnement intégral, elles ne requerront qu'un taux de cotisation d'environ 6 %. Ceci s'explique par le fait qu'une tranche d'environ 4 % du taux de cotisation de 9,9 % sert au paiement des obligations historiques, c.-à-d. les prestations accumulées pendant la période où le financement correspondait davantage à un taux de financement par répartition. Aurons-nous un système dont le taux de cotisation jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) demeure à 9,9 %, tandis que les prestations élargies dépassant le MGAP ne requerront qu'un taux de cotisation de 6 %? Le groupe de travail doute qu'il soit possible de défendre un tel scénario sur le plan politique.

En examinant les propositions visant à élargir le RPC/RRQ, le groupe de travail préfère un élargissement du régime par le haut en augmentant le MGAP plutôt que le taux de prestations. À l'heure actuelle, le taux de prestations est de 25 % des gains jusqu'à concurrence du MGAP. La proposition de l'ANRF suggère que si le taux de prestation était relevé de 25 % à 70 %, les cotisations jusqu'au MGAP devraient être de 19,8 % au lieu de 9,9 % actuellement (réparti équitablement entre les travailleurs et les employeurs). Ceci constituerait un lourd fardeau pour les travailleurs à faible revenu et pourrait également avoir une incidence importante sur les tendances économiques du marché. En

outre, comme c'est le cas pour plusieurs des propositions, l'élargissement du RPC/RRQ n'aurait que peu d'incidence pour les personnes admissibles aux prestations du SRG.

Par ailleurs, comme les nouvelles prestations seront financées par provisionnement intégral, le groupe de travail fait remarquer qu'à mesure que le régime se rapproche de la maturité, le taux de cotisation requis sera beaucoup plus sensible au taux de rendement des avoirs investis et qu'il fluctuera inévitablement avec les rendements de placement.

Un tel élargissement aurait également un effet perturbateur sur les régimes actuels d'employeur (p. ex. la renégociation des prestations/cotisations existantes).

En dernier lieu, il n'y a aucune raison de « mettre tous nos œufs dans le même panier ». Il y a assurément des exemples de caisses de retraite de grande envergure qui n'ont pas pris des décisions de placement judicieuses. Pourquoi ne pas se doter d'un système diversifié qui serait administré d'une part par le secteur public (SV/RPC/RRQ) et d'autre part par le secteur privé et qui comporterait des prestations partiellement provisionnées (RPC/RRQ) et d'autres, intégralement provisionnées? Le groupe de travail estime que nous ne devrions pas nous en remettre à un seul régime et à une seule agence pour répondre à tous nos besoins en matière de sécurité du revenu de retraite.

### **3. Régime à prestation cible**

Même si aucune des propositions soumises à l'examen des politiciens ne correspond exactement au modèle, le groupe de travail estime, comme il l'a affirmé, que le régime à prestation cible s'inscrit dans les recommandations formulées par la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario et le Nova Scotia Pension Review Panel.

Ces propositions comportent deux parties. La première consiste à créer des régimes à prestation cible (ce que nous expliquerons dans un moment) et la deuxième consiste à créer des regroupements d'actifs pour les participants à ces régimes.

Chaque travailleur/participant a une prestation cible que le régime est censé atteindre. On établit le montant de cotisations qui doit être versé au régime en se fondant d'abord sur la prestation cible pour ensuite déduire (selon plusieurs hypothèses actuarielles) le taux de cotisation nécessaire pour atteindre cette prestation. Si le régime obtient de meilleurs résultats que ceux prévus dans le calcul, on peut bonifier les prestations; si les résultats sont inférieurs, on peut alors réduire les prestations. Ces régimes exigent seulement que l'on définisse le niveau de cotisation de toutes les parties relativement à la cible.

Tel qu'indiqué, le montant de cotisations requis correspond au taux nécessaire pour atteindre la prestation cible. Ce concept est basé sur ce qui se produit maintenant dans de nombreux régimes de retraite interentreprises (toutefois, le régime à prestation cible n'est pas simplement un régime de retraite interentreprises). Dans les périodes de rendements de placement médiocres, la valeur des prestations accumulées diminuerait; dans les périodes de vaches grasses, il y aurait accumulation de prestations excédentaires.

L'une des variables de la « cible » pourrait être l'indexation des prestations avant et après la retraite. Au stade de l'accumulation des prestations, cette variable aurait une incidence sur la mesure dans laquelle les prestations sont fonction du salaire moyen final par rapport au salaire moyen de carrière; après la retraite, l'indexation des prestations (totale par rapport à partielle) serait fonction de l'état de provisionnement du régime.

Il serait possible d'améliorer la sécurité des prestations (bien qu'il n'y ait aucune garantie en ce sens) en utilisant des hypothèses plus conservatrices dans les projections actuarielles (p. ex., un taux de rendement procuré par un portefeuille d'actifs sans risque).

Il serait permis et encouragé de regrouper les actifs auxquels ces régimes sont adossés. De nombreux petits régimes et même des travailleurs individuels (p. ex., les travailleurs autonomes) pourraient participer à un tel regroupement d'actifs. Le système réaliserait ainsi des économies d'échelle sur le plan des frais d'administration et des frais de gestion de placement. Compte tenu de l'importance de ses avoirs, le fonds pourrait en outre effectuer des placements que les fonds communs de placement ne sont pas en mesure de faire de nos jours pour les comptes individuels. La taille est un facteur important. À cet égard, il ne serait pas nécessaire qu'il y ait une relation d'emploi entre le travailleur/participant et le « promoteur ». En fait, les nouveaux participants devraient pouvoir transférer dans ce fonds leurs avoirs investis dans le troisième pilier.

Un régime de ce genre profiterait assurément de la gestion de risque collective. Les prestations cibles pourraient être considérées comme une attente plutôt que comme un « espoir » (ce dernier terme pourrait bien décrire les perspectives de nombreux comptes individuels).

Dans le cas d'une liquidation du fonds, chaque participant obtiendrait un pourcentage des avoirs pour le transférer à un nouveau mécanisme « admissible ».

Le régime vise le provisionnement intégral en tout temps.

Le Régime de retraite par financement salarial du Québec pourrait être considéré comme un exemple d'un régime à prestation cible. Toutefois, il comporte des caractéristiques qui en limitent l'adoption (et il n'a pas été largement adopté jusqu'à maintenant). Par exemple, le régime s'adresse uniquement aux entreprises qui ont signé une convention collective, sauf si le ministre du Revenu national renonce à cette condition.

Il n'est pas nécessaire que le régime à prestation cible décrit ci-dessus soit assujéti à cette restriction supplémentaire.

### **Commentaires**

Le groupe de travail estime que le moment est venu d'adopter un système qui assure un partage plus équitable des risques liés aux pensions entre les promoteurs des régimes et les travailleurs. En général, la totalité des risques est assumée par le promoteur dans les régimes classiques à prestations déterminées et par le travailleur dans les régimes classiques à cotisations déterminées.

Par exemple, le groupe de travail estime qu'il n'est pas nécessaire de promettre la pleine indexation de toutes les prestations. Il remarque que le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a été modifié récemment pour faire en sorte que la garantie d'indexation des prestations de retraite futures ne soit que de 50 %. L'indexation de l'autre tranche de 50 % sera fonction de la capacité du régime (c.-à-d. l'état de provisionnement du régime) de verser de telles prestations.

Dans le régime à prestation cible décrit plus haut, le groupe remarque que la valeur des prestations accumulées pourrait diminuer. Or, il faudrait pour ce faire apporter des modifications aux lois et règlements fédéraux et provinciaux sur les régimes de retraite.

Le groupe de travail recommanderait en outre que l'Agence du revenu du Canada (ARC) calcule les facteurs d'équivalence pour ce régime de la même façon qu'elle le ferait pour un régime à cotisations déterminées.

Du côté des inconvénients, le groupe de travail se demande de quelle façon ce régime pourrait fonctionner si on permet aux participants de s'y inscrire ou de s'exclure du régime à leur gré. Il entrevoit un risque trop élevé d'antisélection dans ces conditions. Ainsi, bien qu'il privilégie un système à participation volontaire, le groupe de travail estime que cette proposition devrait soit prévoir la participation obligatoire soit restreindre fortement les droits de s'exclure.

Les régimes ainsi proposés n'existent pas à l'heure actuelle (bien que certaines caractéristiques soient présentes dans les régimes de retraite interentreprises de l'Ontario). Il s'agit d'une occasion en or de s'inspirer des pratiques exemplaires et de réfléchir en détail aux caractéristiques convenables.

Même si à l'heure actuelle, les regroupements d'actifs sont possibles, ils sont rares puisqu'il n'existe pas de moyen facile pour des entités sans aucun lien de s'unir afin de mettre en commun des solutions relatives au revenu de retraite. C'est un exemple où la facilitation par le gouvernement rendrait possible la mise en place de ce nouveau mécanisme.

Par ailleurs, le placement des fonds mis en commun devrait relever des fiduciaires du régime et non de chaque participant. Ici encore, cette mesure renforce la nature obligatoire de ce modèle par rapport à une approche volontaire plus flexible.

Enfin, le groupe de travail estime que le régime devrait permettre que les cotisations varient selon l'âge. Ceci pourrait nécessiter des modifications aux divers règlements et lois sur les régimes de retraite.

## **SECTION V – CONCLUSION**

Dans le présent document, nous énonçons divers principes à la lumière desquels le groupe de travail recommande d'évaluer tout nouveau système de pension proposé. À chacun des points de décision de l'arbre logique, les avantages et les inconvénients des options des systèmes sont évalués. La préférence du groupe de travail à l'endroit de chaque critère est indiquée.

De l'avis du groupe de travail, la modification de plusieurs règles actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des différentes lois sur les régimes de retraite favoriserait grandement l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système de pension actuel. Il faudrait assurément modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les lois sur les régimes de retraite (comme nous l'avons indiqué plus haut) pour permettre l'établissement des nouveaux systèmes de pension que nous avons examinés dans le présent document. Le groupe soutient que la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les lois sur les régimes de retraite devraient favoriser et orienter l'innovation en matière de régimes de retraite (p. ex., des regroupements d'actifs de grande taille où il ne serait pas nécessaire qu'il y ait une relation d'emploi; régime à prestation cible) au lieu de la contrer comme c'est le cas à l'heure actuelle. Même si de nouveaux modèles de régimes sont acceptés, il conviendrait d'encourager des modifications aux lois sur les régimes de retraite et à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'élargir la participation au système actuel.



Par ailleurs, le groupe de travail est d'avis que plus nous imposons de restrictions à un nouveau système quel qu'il soit, plus le niveau de participation sera faible. Si l'objectif est vraiment d'augmenter le nombre de personnes qui bénéficient de la protection d'un régime de retraite, il faut alors s'en tenir à un nombre minimal de règles obligatoires et de restrictions.

En dernier lieu, le groupe de travail précise que les analystes de la politique publique peuvent utiliser ce document pour évaluer tous les nouveaux modèles de régime de retraite qui sont proposés pour le Canada.

La profession actuarielle, par l'intermédiaire de l'ICA, compte sincèrement prendre une part active à ce processus. À cet égard, nous recommandons aux lecteurs de parcourir le document de discussion publié par l'ICA en 2009 et intitulé *Rééquiper maintenant le système de pensions canadien défaillant, pour un avenir meilleur*.

**ANNEXE A****L'OFFRE DES REVENUS DE RETRAITE AU CANADA : PERSPECTIVE INTERNATIONALE****Edward Whitehouse, OCDE**

M. Edward Whitehouse dirige l'équipe de l'analyse des politiques de pension à la Division des politiques sociales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le présent rapport a été produit à la demande du ministère des Finances du Canada dans le cadre de l'analyse du Groupe de travail sur le niveau adéquat du revenu de retraite.

Cette analyse porte sur 12 pays membres de l'OCDE. Nous présentons ci-après un court résumé des points saillants de ce rapport.

Les programmes dont les prestations sont attribuées en fonction du critère des ressources, comme le Supplément de revenu garanti (SRG) au Canada, versent une prestation plus élevée aux retraités pauvres et une prestation faible ou nulle aux retraités riches. Environ le tiers des Canadiens âgés reçoivent des prestations attribuées en fonction des revenus (SRG).

D'après les travaux de recherche menés par l'OCDE, les différents volets du système de revenu de retraite public du Canada assurent ensemble une solide protection aux personnes dont l'historique d'emploi comporte des périodes d'inactivité sans avoir pour autant une incidence indue sur les mesures qui encouragent les gens à travailler et à épargner.

En plus des volets obligatoires du système de pension (SV, RPC/RRQ), l'offre de régimes de retraite à participation volontaire est surtout importante au Canada, en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les régimes de retraite privés procurent une part substantielle de l'offre de revenu de retraite dans ces pays.

Au Canada, la participation aux régimes de retraite privés est facultative. La participation à ces régimes est fortement influencée par le niveau des gains. Au Canada, seulement 10 % des gens des deux derniers déciles de la répartition des gains participent à un régime de retraite privé, contre plus de 85 % des gens des deux premiers déciles.

L'analyse des systèmes de pension dans le présent rapport prend en compte six objectifs :

- la couverture du système de pension, tant pour les régimes à participation obligatoire qu'à participation volontaire;
- le niveau adéquat des prestations de retraite;
- la viabilité financière et le coût abordable des pensions pour les contribuables et les cotisants;
- l'efficacité économique : minimiser l'incidence des distorsions du système de revenu de retraite sur le comportement économique des particuliers, comme l'offre de main-d'œuvre et l'épargne à l'extérieur des régimes de retraite;

- l'efficacité administrative : maintenir au plus bas niveau possible le coût de la perception des cotisations, du paiement des prestations et (le cas échéant) de la gestion des placements;
- la sécurité des prestations à la lumière des différents risques et incertitudes.

L'analyse débute par une définition générale du niveau de revenu adéquat : on compare les revenus moyens des personnes âgées (de plus de 65 ans) à ceux de la population dans son ensemble. La mesure utilisée est le revenu « disponible », c.-à-d. le revenu qui reste après déduction des impôts personnels et des cotisations sociales diverses. Le revenu total du ménage, réparti entre les membres du ménage, fait l'objet d'un calcul visant à obtenir un revenu équivalent qui tient compte des différences dans la taille des ménages.

Les personnes âgées – de plus de 65 ans – avaient, en moyenne dans tous les pays de l'OCDE, 82,4 % des revenus de la population au milieu des années 2000. Ce pourcentage est de 90,8 % au Canada, ce qui dépasse largement la moyenne de l'OCDE; parmi les 12 pays analysés, seules la France et l'Allemagne affichaient des revenus relativement plus élevés pour les personnes âgées.

Les seconds résultats empiriques ont trait principalement aux personnes âgées à faible revenu; ils présentent les données sur la pauvreté des personnes âgées dans les pays de l'OCDE. On y compare les revenus des personnes âgées à un seuil de pauvreté. La pauvreté est mesurée selon un critère qui est fonction du revenu médian des ménages. Deuxièmement, les seuils de pauvreté sont propres à un pays. Cette analyse établit le seuil de pauvreté à 50 % du revenu disponible équivalent des ménages.

Au milieu des années 2000, 13,3 % des personnes âgées (de plus de 65 ans) avaient des revenus en deçà du seuil de pauvreté en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le taux de pauvreté des personnes âgées n'était que de 4,4 % au Canada, soit le cinquième taux le plus faible parmi les 30 pays de l'OCDE. Au Canada, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, le taux de pauvreté des personnes âgées est de beaucoup inférieur à celui de la population en général.

Le taux de remplacement des régimes obligatoires du Canada (SRG, SV et RPC/RRQ, qui sont tous des régimes publics) est de 45 %. Il s'agit d'un taux moindre que la moyenne de 59 % de l'OCDE, mais qui est plus élevé que celui de sept des 12 pays analysés ici.

Le Canada a de solides systèmes de revenu de retraite obligatoires progressifs. Dans le cas des travailleurs à faible revenu, le taux de remplacement dépasse la moyenne de l'OCDE, mais l'écart entre le Canada et cette moyenne augmente au fil de l'augmentation des gains.

Si l'on examine le taux de remplacement des volets obligatoires du système de revenu de retraite et que l'on compare les calculs nationaux avec la moyenne de l'OCDE (59 %), on note l'existence d'un « écart de pension » au Canada : une mesure de l'épargne-retraite facultative nécessaire pour financer la retraite.

Dans le cas d'un historique de cotisations au plein montant, le pourcentage de gains qu'il faudrait verser dans un régime d'épargne-retraite pour combler l'écart de pension n'est

pas important en général. En Australie, au Canada, en Allemagne et aux États-Unis, le taux de cotisation requis se situe entre 3,5 % et 4,5 %.

Si nous ne posons pas comme hypothèse que des cotisations ont été versées durant toute la vie active, le taux de cotisation moyen requis, pour les pays indiqués, augmente de 4,7 % à 6,5 % dans le cas de 10 années sans cotisations et à 9,8 % dans le cas de 20 années.

Le versement de cotisations pendant la durée de la vie active aux taux de cotisation présumés donnerait un taux de remplacement total – y compris les régimes publics et les régimes privés à participation volontaire – d'environ 75 % au Canada, en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. C'est un taux beaucoup plus élevé que le taux de remplacement moyen de l'OCDE, lequel correspond à un peu moins de 60 % des régimes à participation obligatoire.

À l'heure actuelle, le Canada consacre environ 4,5 % du revenu national aux retraités. C'est un taux sensiblement inférieur à la moyenne de 7,4 % des 30 pays de l'OCDE. Sur les 12 pays à l'étude, seules l'Australie et l'Irlande consacrent moins de fonds publics aux pensions en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Les 27 pays membres de l'Union européenne consacrent en moyenne près de 9 % du PIB aux pensions actuellement. D'après les prévisions, toutes choses égales par ailleurs, l'évolution démographique doublerait les dépenses publiques consacrées aux pensions à une moyenne d'environ 18 %. Les prévisions financières nationales pour le Canada montrent une hausse des dépenses consacrées aux pensions, soit d'environ 4,5 % du PIB à l'heure actuelle à 6,2 % en 2060.

L'un des principaux facteurs de cette diminution future des dépenses au Canada est la poursuite prévue de l'immigration, soit environ 0,5 % de la population par année, ce qui confère au Canada une perspective démographique plus favorable que celle de nombreux pays européens. L'analyse laisse entendre que les régimes de pension publics du Canada ne seront pas confrontés à d'importants problèmes de viabilité financière.

Il semble que les coûts d'administration du système de pension public du Canada soient peu élevés. La Banque mondiale a recueilli de l'information sur les frais administratifs; la base de données comprend 11 pays de l'OCDE. Par rapport au revenu national, le Canada consacre à peine le quart de la moyenne de ces pays. Seul le système de pension public de la Nouvelle-Zélande coûte moins cher à administrer que celui du Canada.

Le principal problème pour le Canada réside plutôt dans l'ampleur des coûts administratifs des régimes personnels (REER). D'après les renseignements fournis, de nombreux REER ont des frais correspondant à 2 % des avoirs par année sinon plus. Ces options à coût plus élevé sont en général des REER individuels sous gestion active. Il y a toutefois des options à coût moindre. Par exemple, le fait d'investir dans des fonds indexés plutôt que dans des fonds sous gestion active réduit à peu près les coûts de moitié en général, et les coûts reliés aux fonds cotés en bourse sont encore plus bas. Par ailleurs, beaucoup de gens cotisent à des REER collectifs dont les coûts, en raison des économies d'échelle, sont aussi moins élevés en général.

Un prélèvement de 1 % des avoirs signifie qu'un montant correspondant à 21,5 % de l'épargne-retraite totale accumulée (soit 21,5 % des cotisations) est consacré au paiement

des honoraires. Dans le cas d'un prélèvement de 2 %, le ratio des frais est de 37,3 %. Ces calculs reposent sur l'hypothèse de base de l'OCDE qui suppose un rendement de placement de 3,5 %. On ne soulignera jamais trop l'incidence des frais sur les revenus de retraite : passer d'un prélèvement de 2 % des avoirs par année à 0,5 % donnerait une augmentation nette des prestations de plus de 40 %.

La meilleure approche à adopter pour une personne confrontée à l'incertitude – et, par extension, pour un gouvernement qui veut faire ce qu'il y a de mieux pour ses citoyens – est de combiner différents moyens de procurer un revenu de retraite. Chacun des éléments du système a ses propres forces et faiblesses; en plus de diversifier le risque, l'établissement d'un équilibre souple entre ces éléments répartit mieux le fardeau entre les générations.

Le Canada a déjà une offre de revenus de retraite diversifiés.

### **Conclusions**

Du point de vue international, le Canada a un système de pension très efficace.

- La pauvreté chez les personnes âgées est comparativement rare et les revenus des retraités se comparent favorablement à ceux de la population dans son ensemble.
- La pension de base – la Sécurité de la vieillesse (SV) – et le programme dont les prestations sont attribuées selon le critère des revenus – le Supplément de revenu garanti (SRG) – assurent une protection universelle et forment un filet de sécurité très efficace au chapitre du revenu de retraite des personnes dont la vie active comporte des périodes d'inactivité (pour s'occuper des enfants, par exemple) ou qui ont des bas salaires. La disposition d'exclusion pour les années « d'inactivité » dans le calcul des prestations du RPC/RRQ est également efficace et pertinente.
- Les projections à long terme montrent que l'offre publique de revenus de retraite est viable sur le plan financier. Il est évident que le vieillissement de la population fera augmenter les dépenses publiques consacrées aux pensions, mais le taux de croissance est plus bas et le point de départ est meilleur que dans beaucoup de pays de l'OCDE. Qui plus est, les régimes liés aux gains (RPC/RRQ) ont constitué des réserves substantielles pour s'acquitter de leurs obligations financières futures.
- L'offre de revenus de retraite est diversifiée au Canada : entre les régimes publics et les régimes privés et entre la capitalisation par répartition et la capitalisation anticipée comme mécanismes de financement. La diversification est une source de sécurité contre les nombreux risques et incertitudes qui ont une incidence sur les systèmes de pension et le revenu de retraite des particuliers.

Le présent rapport expose néanmoins plusieurs préoccupations liées à l'offre de revenus de retraite pour les personnes actuellement en âge de travailler.

- La couverture des régimes de retraite privés – en particulier parmi les faibles et moyens salariés et, dans une moindre mesure, parmi les jeunes travailleurs, est très incomplète. Alors que les plus faibles salariés pourront compter sur les régimes de pension publics, les taux de remplacement projetés pour les moyens

salariés par rapport aux prestations des régimes publics sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE. D'après l'analyse, la plupart des travailleurs qui ont un historique de cotisations au plein montant combleront cet écart de pension au moyen de l'épargne-retraite facultative. On craint néanmoins que les historiques de cotisations interrompues donnent lieu à un écart en matière d'épargne-retraite.

- Les frais administratifs des régimes de retraite personnels (REER) sont élevés pour les personnes qui ont des régimes individuels, surtout ceux dont les avoirs sont placés dans des fonds sous gestion active. Ces frais peuvent réduire de façon importante l'épargne-retraite d'une personne.

Avenues à explorer et à prendre en compte :

- encourager la participation aux régimes de retraite privés, p. ex., « l'adhésion automatique » à ces régimes;
- envisager d'indexer le revenu de retraite minimal cible procuré par les programmes de base et dont les prestations sont attribuées en fonction du critère des revenus (SV et SRG) à la croissance des gains pour faire en sorte que le niveau de vie des générations futures de retraités ne baisse pas en deçà de celui de la population dans son ensemble;
- augmenter l'âge de la retraite. Il n'y a pas de besoins financiers ou budgétaires pressants d'augmenter l'âge de la retraite pour le moment. Toutefois, la réduction des dépenses consacrées aux prestations qui découle de l'augmentation de l'âge de la retraite pourrait permettre d'augmenter la valeur des prestations, par exemple;
- faire baisser les frais administratifs des régimes de retraite personnels (REER);
- améliorer le placement de l'épargne-retraite à cotisations déterminées en transférant automatiquement les fonds dans des actifs moins risqués quand les gens approchent de l'âge de la retraite.

En résumé, le système de revenus de retraite du Canada obtient une très bonne note du point de vue du niveau de revenu adéquat.