

Consultation sur le niveau adéquat du revenu de retraite

L'hon. Greg Byrne, c.r.,

ministre des Finances

avril 2010

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick œuvre en partenariat avec le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires à maintenir la solidité du système de revenu de retraite du Canada. Au cours de l'année écoulée, les gouvernements étudiaient les meilleurs moyens de relever les défis associés au système de revenu de retraite du Canada. Ils sont actuellement dans le processus d'examiner les options possibles qui pourraient aider à garantir que les Canadiens et Canadiennes épargnent suffisamment en prévision de leur retraite.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont entrepris et continuent d'entreprendre de nombreuses recherches et analyses, prenant en considération les suggestions et les commentaires soumis par plusieurs groupes d'intérêt et personnes intéressés. Les ministres des Finances examineront cette information lors de leur rencontre au printemps et présenteront des recommandations aux premiers ministres à la réunion d'août 2010 du Conseil de la fédération.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick veut garantir que les points de vue des gens du Nouveau-Brunswick sur cette importante question sont pris en considération. Le présent document de consultation fournit le contexte et présente des questions qui favoriseront la rétroaction des gens du Nouveau-Brunswick.

CONTEXTE

Au Canada, le système de revenu de retraite a été décrit comme étant formé de trois piliers d'appui :

- Le **premier pilier** est formé de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément de revenu garanti (SRG). Il s'agit de programmes de revenu de retraite publics qui sont financés à partir des recettes fiscales du gouvernement fédéral. Ces programmes sont habituellement offerts aux citoyens canadiens et aux résidents autorisés, d'après des critères tels que l'âge, les années de résidence et le niveau de revenu.
- Le **deuxième pilier** est constitué du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ). Il s'agit de régimes à participation obligatoire pour les employés et les travailleurs autonomes. Ces régimes sont financés par les cotisations des employeurs et des employés, ainsi que par le rendement des placements et sont offerts uniquement à ceux qui cotisent.
- Le **troisième pilier** comprend les Régimes de pension agréés (RPA) en milieu de travail, les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) collectifs ou individuels, et le nouveau Compte d'épargne libre d'impôt (CELI). Il s'agit de régimes d'épargne facultatifs individuels, comprenant les régimes d'épargne-retraite parrainés par les employeurs et les régimes d'épargne-retraite individuels.

Les trois piliers combinés sont destinés à fournir aux retraités un revenu adéquat afin de maintenir le niveau de vie qu'ils avaient avant la retraite.

En général, les retraités actuels reçoivent du système de revenu de retraite du Canada un revenu de remplacement de niveau adéquat. Les travaux de recherche commandés pour cet examen démontrent que le système de revenu de retraite du Canada réussit généralement à offrir une sécurité du revenu minimal aux aînés. Le Canada a l'un des taux de pauvreté les plus faibles chez

les aînés parmi les pays développés. Toutefois, la situation des futurs retraités est moins certaine. La couverture des régimes d'épargne-retraite est à la baisse et les données indiquent que le canadien moyen n'épargne pas suffisamment par l'entremise des REER et d'autres instruments d'épargne-retraite pour combler l'écart.

OPTIONS ACTUELLEMENT À L'ÉTUDE

Divers intervenants ont proposé un éventail d'approches possibles pour améliorer le système de revenu de retraite du Canada. Les idées ont été organisées en quatre larges catégories et sont résumées ci-dessous :

- 1. l'élargissement de l'actuel Régime de pension du Canada (RPC) ;**
- 2. la création d'un régime de pension facultatif à cotisations déterminées qui compléterait le RPC ;**
- 3. la modernisation des normes de prestation de pension pour améliorer la flexibilité dans la conception des régimes de pension ;**
- 4. une réforme fiscale – des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada).**

1. Élargissement de l'actuel Régime de pensions du Canada (RPC)

Le RPC est un régime de pension national obligatoire à prestations déterminées. Un régime de pension à prestations déterminées est un régime qui promet de verser une prestation de retraite mensuelle définie qui est déterminée d'avance à l'aide de formules basées sur l'historique des revenus, les années de service et l'âge plutôt que sur les cotisations et le rendement des placements connexes.

Tous les employeurs, les employés et les travailleurs autonomes sont tenus de verser des cotisations combinées (actuellement de 9,9 %) sur le revenu tiré d'un emploi ou d'un travail indépendant jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), limite que le RPC fixe chaque année d'après le salaire moyen durant l'année en question au Canada (47 200 \$ en 2010). Les fonds sont investis par un conseil des fiduciaires indépendant formé d'experts. Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances sont les gérants du Régime. À l'instar de tous les régimes à prestations déterminées, le risque de longévité (le risque que l'espérance de vie d'une personne soit plus longue que prévu par rapport à la valeur de ses actifs) est mis en commun entre les participants. Une pension maximale est versée si une personne réalise le maximum des gains ouvrant droit à pension en vertu du RPC sur une période de 40 ans. La pension maximale payable en 2010 s'établit à 934,17 \$ par mois. Ce montant, combiné à la SV, procurerait environ 40 % du revenu mensuel moyen au Canada.

Selon l'étude réalisée par la Banque mondiale en 2007 intitulée *Pensions Panorama*, les pensions gouvernementales du Canada (premier et deuxième piliers), bien que solides sur le plan financier, procurent aux personnes dans les catégories de revenu moyen à revenu élevé un revenu bien plus faible que le revenu des pensions gouvernementales dans la majorité des autres pays comparables (OCDE).

La mesure dans laquelle l'élargissement du RPC contribuerait à l'amélioration de la couverture et du niveau adéquat du revenu de retraite dépendrait des détails du modèle adopté. Certains promoteurs ont proposé de doubler le taux de remplacement des prestations du RPC à 50 % tout en maintenant la limite maximale existante des gains. À l'heure actuelle, le RPC remplace 25 % des gains moyens jusqu'à concurrence du MGAP.

Cette proposition respecterait la structure et le concept actuel du RPC, de sorte que la participation serait obligatoire et le montant de la prestation serait déterminé. Le montant de la prestation du RPC augmenterait. Cependant, il y aurait une majoration des cotisations obligatoires des employeurs et des employés pour financer l'augmentation des prestations. En outre, les modalités du RPC exigent la capitalisation de tout élargissement des prestations pour garantir que le Régime demeure financièrement viable et pour éviter que les coûts ne soient transférés aux générations futures. La raison de cette exigence est qu'il faudrait 40 ans pour atteindre l'augmentation intégrale (p. ex., le doublement) des prestations du RPC.

Une variante de cette proposition consisterait à élargir le RPC en augmentant le MGAP. Par exemple, le RPC continuerait à couvrir 25 % de la moyenne des gains, mais jusqu'à un seuil de gains plus élevé (on pourrait doubler le MGAP pour le porter à 94 400 \$, par exemple). Cette variante exigerait également des cotisations accrues et obligatoires de la part des employeurs et des employés, mais uniquement pour les employés dont les gains sont supérieurs au MGAP pour l'année.

Une combinaison des deux options ci-dessus est également envisagée, qui consisterait à augmenter le taux de remplacement tout en augmentant le maximum des gains cotisables.

Cette catégorie de propositions soulève d'importantes questions, dont : la mesure dans laquelle un supplément d'épargne-retraite serait engrangé par opposition au fait que les participants transféreraient leurs épargnes existantes (dans un REER, par exemple) au RPC élargi; l'impact de la modification de l'équilibre entre l'épargne obligatoire et l'épargne facultative dans le système sur certaines personnes, comme les personnes à faible revenu; et la hausse des coûts pour les entreprises en raison de la hausse des cotisations patronales obligatoires.

2. Création d'un régime de pension facultatif à cotisations déterminées qui compléterait le RPC

Dans le cadre de cette approche, un nouveau régime facultatif à cotisations déterminées serait conçu et institué pour tous les travailleurs canadiens qui n'ont pas actuellement de régime de pension agréé, y compris les travailleurs autonomes. Un régime à cotisations déterminées est un régime en vertu duquel les cotisations de chaque participant, déterminées à l'avance, sont utilisées pour verser des prestations de retraite à cette personne. Le montant des prestations dépend du niveau des cotisations et du montant du rendement du fonds d'investissement, plutôt que d'être déterminé à l'avance par une formule. Le nouveau régime pourrait être conçu comme un complément du RPC.

L'adhésion au régime serait automatique, avec option de non-participation pour les travailleurs – par exemple, s'ils ont d'autres instruments d'épargne-retraite qu'ils préfèrent. Les économies

d'échelle et la transférabilité pourraient être réalisées par la création d'un régime de portée générale qui rassemblerait des employés sans lien d'emploi, les travailleurs autonomes et les employeurs.

La proposition envisage un taux de cotisation par défaut même si, en bout de ligne, les participants pourraient choisir le montant qu'ils souhaitent cotiser. Dans quelques variantes de la proposition, les employeurs seraient tenus de cotiser si leurs employés participent au régime. Le suivi des cotisations et des rendements serait effectué dans un compte individuel. Les montants individuels épargnés seraient mis en commun et investis par un gestionnaire de fonds.

Différentes suggestions ont été faites à propos du gestionnaire de fonds. Dans le cas où un nouveau volet facultatif à cotisations déterminées serait ajouté au RPC, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC) existant pourrait potentiellement être le gestionnaire de fonds, bien qu'il faille établir une fonction nouvelle et différente pour la gestion des fonds et le suivi des comptes individuels. Si le nouveau régime facultatif à cotisations déterminées ne fait pas partie du RPC, il faudrait créer un nouvel office d'investissement qui, à l'instar de l'OIRPC, serait sans lien de dépendance avec le gouvernement.

De façon générale, les cotisations et le rendement des placements seraient immobilisés jusqu'à la retraite. Autrement dit, les participants ne pourraient puiser dans ces fonds avant la retraite pour quelque autre fin que ce soit. Les prestations ultimement versées aux participants dépendraient du montant cotisé et du taux de rendement du fonds d'investissement. Les prestations pourraient être versées à la retraite par les mécanismes habituels des régimes à cotisations déterminées : achat d'une rente viagère auprès d'un fournisseur de rente; virement des fonds dans un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR); ou retraits du compte du particulier. Selon certaines variantes, des paiements semblables à une rente seraient versés à même le régime.

Il est entendu que les cotisations à un tel régime seraient assujetties aux limites de cotisation RPA/REER en vigueur.

Cette catégorie de propositions soulève d'importantes questions, dont : la mesure dans laquelle un supplément d'épargne-retraite serait engrangé par opposition au fait que les participants transféreraient leurs épargnes existantes (dans un REER, par exemple) au nouveau régime; le rôle des employeurs à titre de promoteurs des RPA; l'impact sur le secteur des services financiers; ainsi que le rôle et les coûts pour les gouvernements.

3. Modernisation des normes de prestation de pension pour améliorer la flexibilité dans la conception des régimes de pension

Toutes les provinces canadiennes (à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard) et le gouvernement fédéral ont des lois sur les normes de prestation de pension qui fixent les normes minimales pour les placements des RPA, l'admissibilité aux prestations, les exigences de capitalisation et la communication d'information aux participants. Ces normes sont formées de règles détaillées et prescriptives pour les régimes à prestations déterminées traditionnels et sont moins détaillées pour les autres types de régimes, comme les régimes à cotisations déterminées.

Les régimes de pension ont deux caractéristiques fondamentales qui les distinguent des autres instruments d'épargne-retraite :

- le promoteur du régime a une obligation fiduciaire envers les participants du régime d'agir uniquement dans l'intérêt véritable des participants dans toutes les mesures prises par rapport au régime et à son fonds ;
- les fonds du régime de pension sont immobilisés, c'est-à-dire qu'ils sont soumis à des restrictions qui garantissent que les fonds sont utilisés pour le versement d'une rente.

Les deux caractéristiques préservent l'objet prévu des régimes de pension, qui est d'offrir une sécurité de revenu aux personnes lorsqu'elles ne sont plus tenues de travailler.

Plusieurs provinces canadiennes ont révisé récemment leurs normes de prestation de pension et ont cerné des changements possibles afin de promouvoir de nouveaux types de régimes de pension. Diverses organisations du secteur privé – y compris les compagnies d'assurances qui voient au fonctionnement de régimes et les promoteurs de régimes – ont avancé que de tels changements sont un bon moyen d'augmenter la couverture des régimes de pension et l'épargne-retraite pour les canadiens individuels. Voici la teneur de ces propositions :

- Dans le cadre d'une approche axée sur les principes :
 - prévoir des principes dans la loi qui s'appliqueraient à tous les types de régimes et élaborer différentes règles détaillées pour divers types de régimes dans un règlement ou une politique administrative (prestations déterminées, cotisations déterminées, prestations ciblées, etc.) ;
 - permettre au responsable de la réglementation d'approuver et de diffuser des lignes directrices concernant les nouveaux types de régimes de pension ;
 - élargir la définition d'administrateur de régime pour permettre à une entité qui n'est pas un employeur ou un conseil de fiduciaires de parrainer un régime (p. ex., les groupes d'employeurs multiples, les associations professionnelles, les corporations à but non lucratif) à condition que l'administrateur, à titre de fiduciaire des participants au régime, soit en mesure de prendre des décisions dans l'intérêt véritable des participants ;
 - élargir la définition de participant pour permettre à un travailleur qui n'est pas un employé d'adhérer (p. ex., les travailleurs autonomes).
- Pour les régimes facultatifs, permettre au promoteur du régime :
 - d'accepter l'adhésion automatique des participants et d'attribuer un portefeuille de placement par défaut, à moins d'exercer un droit de retrait ;
 - d'augmenter annuellement le taux de cotisation d'un participant jusqu'au maximum autorisé en vertu du régime, à moins d'exercer un droit de retrait.

4. Réforme fiscale – des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada)

Cette catégorie de propositions implique des modifications possibles à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) qui ont été suggérées par les intervenants afin d'encourager un plus grand niveau d'épargne-retraite dans les instruments d'épargne-retraite enregistrés (RPA, REER et CELI). Les propositions mises de l'avant par les intervenants comprennent :

- instaurer des limites à vie sur l'épargne-retraite avec ou au lieu des limites annuelles ;
- augmenter la limite d'âge des REER (actuellement les cotisations doivent cesser et les REER doivent être liquidés ou convertis en une rente à l'âge de 71 ans) ;
- permettre la création de fonds de sécurité de pension par les employeurs pour faire face à leurs obligations de solvabilité sans susciter des problèmes liés à la propriété des surplus ;
- fournir un meilleur équilibre des règles de conformité fiscale entre les possibilités d'épargne-retraite dans le cadre des divers instruments d'épargne-retraite enregistrés ;
- autoriser des cotisations des employés déductibles du revenu aux fins de l'impôt aux régimes de portée générale lorsque l'employeur choisit de ne pas participer.

QUESTIONS À CONSIDÉRER

Voici quelques questions qui vous aideront à faire des commentaires sur des aspects précis. Si vous avez d'autres commentaires qui ne sont pas abordés dans ces questions, veuillez les inclure.

1. Est-ce que des changements sont nécessaires pour renforcer la solidité du système de revenu de retraite du Canada?
2. Ce document décrit diverses options possibles pour augmenter le niveau d'épargne-retraite au Canada. Selon vous, quelle est la valeur des diverses options? Avez-vous des préoccupations précises au sujet de l'une de ces options?
3. Croyez-vous que d'autres mesures *obligatoires* sont nécessaires pour assurer un niveau d'épargne-retraite adéquat au Canada? Croyez-vous que le meilleur moyen d'y arriver est par la couverture d'un RPC élargi, par l'adhésion obligatoire à un nouveau régime complémentaire, ou par une combinaison de ces mesures?
4. Si un régime complémentaire *facultatif* était instauré, croyez-vous que la participation au régime devrait être complètement facultative (c.-à-d., qu'il faudrait que les personnes adhèrent elles-mêmes au régime) ou être facultative par la voie d'une adhésion automatique avec option de non-participation?
5. Les employeurs jouent un rôle déterminant dans le système de revenu de retraite du Canada. Toutefois, la proportion de travailleurs canadiens ayant un régime de retraite parrainé par leur employeur diminue de façon constante depuis de nombreuses années. Comment ces options pourraient-elles influencer la participation des employeurs au système de revenu de retraite ou leur appui à cet égard?
6. Comment les options présentées dans le document peuvent-elles avoir des incidences positives ou négatives sur les travailleurs à faible revenu?
7. Pouvez-vous penser à d'autres mesures qui aideraient à améliorer le système de revenu de retraite du Canada?

DATE LIMITE POUR SOUMETTRE DES COMMENTAIRES : le vendredi 14 mai 2010

Courriel : ria-consultation-narr@gnb.ca

Veuillez soumettre vos commentaires écrits à la :

**Consultation sur le niveau adéquat du revenu de retraite
Aux soins du ministre des Finances
Division de la politique fiscale
C.P. 6000
Fredericton (N.-B.) E3B 5H1**

Télécopieur : 506-453-2281

Prière de noter que le gouvernement du Nouveau-Brunswick prendra en considération les commentaires reçus durant le processus de consultation dans le cadre des discussions en cours entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances.