

MAINTENIR LA SOLIDITÉ DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE DU CANADA

Mémoire présenté à la Direction
des relations fédérales-provinciales
et de la politique sociale
Ministère des Finances

L'Institut Canadien des Comptables Agréés

LE 30 AVRIL 2010

Maintenir la solidité du système de revenu de retraite du Canada

Au nom de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), nous sommes heureux de vous faire part de nos commentaires sur les enjeux traités dans le document de consultation publié par le gouvernement au sujet du maintien de la solidité du système de revenu de retraite du Canada. Notre mémoire constitue un complément aux commentaires exprimés par l'ICCA lors de la table ronde des intervenants qui a eu lieu à London le 19 avril 2010 ainsi qu'à l'occasion de la conférence au sommet sur le revenu de retraite tenue récemment à Calgary. Il s'appuie par ailleurs sur les résultats d'un sondage mené récemment auprès de membres de l'ICCA sur certaines des questions soulevées dans le document de consultation. Les faits saillants de ce sondage sont présentés à l'Annexe A.

INTRODUCTION

Le système de revenu de retraite du Canada — qui repose sur trois piliers distincts — est reconnu comme l'un des meilleurs au monde. Il comporte des mesures d'encouragement puissantes qui prennent la forme de mécanismes d'épargne assortis d'une aide fiscale.

Comme l'indique le document de consultation, une étude de l'OCDE publiée en 2009 montre que le système réussit à procurer aux Canadiens un niveau de vie adéquat à la retraite, le taux de pauvreté chez les aînés du Canada étant relativement faible par rapport à celui enregistré dans d'autres pays membres de l'OCDE. Les données citées dans ce document au sujet des taux élevés de remplacement du revenu dont bénéficient les aînés canadiens à la retraite attestent également du bon fonctionnement du système canadien. Cela dit, compte tenu de la conjoncture économique difficile, il est prudent pour les gouvernements fédéral et provinciaux d'examiner le système de près pour s'assurer qu'il continue de procurer aux Canadiens tous les outils dont ils auront besoin à l'avenir, et plus particulièrement à leur retraite.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que nous pensions que, ensemble, les trois piliers forment un système de revenu de retraite relativement solide pour les Canadiens, il s'exerce sur ce dernier diverses pressions :

- les Canadiens vivent et travaillent plus longtemps;
- les rendements des placements ont été durement frappés par le ralentissement économique;

- les insolvabilités et les réductions de prestations de retraite effectuées par de nombreuses entreprises ont remis en question la sécurité du revenu de retraite prévu;
- le recul des régimes à prestations déterminées au profit des régimes à cotisations déterminées chez les employeurs crée d'autres incertitudes quant au montant qui pourra être versé au titre des prestations de retraite;
- les produits d'épargne-retraite sont de plus en plus complexes et, par conséquent, difficiles à comprendre pour les épargnants.

Des craintes ont récemment été exprimées quant à la question de savoir si le revenu de retraite des Canadiens serait suffisant, étant donné, entre autres, l'incidence de la récession mondiale. Plus particulièrement, l'on s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles une partie de la population à revenu modeste ou moyen n'épargne pas suffisamment en vue de la retraite. Ce problème a été évoqué dans un rapport déposé par le professeur Jack Mintz lors de la rencontre des ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux qui a eu lieu à Whitehorse en décembre 2009. Les raisons sont vraisemblablement variées et il faut tenir compte du fait que certains revers résultent de la récession et non de décisions prises par les particuliers eux-mêmes.

Nous estimons donc qu'il est important d'examiner de plus près la question de l'épargne-retraite avant que des réformes précises soient entreprises. Plus particulièrement, des recherches sur les comportements et les mécanismes d'encouragement — surtout en ce qui concerne les jeunes Canadiens — sont nécessaires pour déterminer si l'insuffisance de l'épargne est attribuable au système lui-même ou si elle tient plus à la tendance des individus à remettre à plus tard, voire à omettre complètement, la planification, pourtant nécessaire, de la retraite. Des recherches sont également nécessaires pour déterminer dans quelle mesure les composantes des avoirs nets des ménages qui ne font pas partie des actifs de retraite — par exemple la valeur nette de leur maison, ainsi que d'autres actifs financiers et non financiers — contribuent ou peuvent contribuer aux taux d'épargne et ainsi rehausser le niveau de revenu de retraite.

Il incombe au particulier de constituer son revenu de retraite (abstraction faite des prestations versées par les deux piliers étatiques du système de revenu de retraite). Les attitudes et les connaissances en matière de finances

varient grandement parmi les différents segments de la population. Ces variations montrent bien qu'il est indispensable de faire en sorte que tous les Canadiens disposent des connaissances, des compétences et de la confiance en soi nécessaires pour prendre les meilleures décisions qui soient lorsqu'ils planifient leur retraite. C'est pourquoi, l'ICCA appuie les efforts que déploie le Groupe de travail sur la littératie financière pour promouvoir la culture financière au Canada. Nous croyons qu'il faut instaurer une vaste stratégie nationale pour optimiser l'effet des initiatives existantes, lesquelles sont souvent déconnectées les unes des autres, souffrent d'un manque de financement et ne rejoignent qu'un faible pourcentage de la clientèle visée.

S'il s'avérait que, malgré les mécanismes d'encouragement actuels du système de revenu de retraite, une partie de la population canadienne ne réussisse pas à épargner suffisamment en vue de la retraite, les Comptables agréés du Canada croient qu'il serait possible d'améliorer le système grâce à un examen de la réglementation en vigueur et de nouveaux encouragements fiscaux qui viseraient à déterminer les moyens les plus efficaces d'inciter les Canadiens à épargner davantage pour leur retraite.

Les changements suivants, qui pourraient être apportés au régime fiscal des particuliers, méritent d'être considérés, puisqu'ils favoriseraient l'épargne et rendraient le système fiscal plus efficient, efficace et compétitif :

- la réduction, ou l'élimination, de l'impôt sur l'épargne personnelle; une majoration des plafonds de cotisation aux comptes d'épargne libre d'impôt (CELI) et aux régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) s'inscrirait dans une telle démarche;
- la modification des règles sur les REER et sur les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR) pour permettre de différer davantage l'impôt sur l'épargne-retraite; l'on pourrait par exemple :
 - a) repousser l'âge auquel l'épargnant doit commencer à recevoir des prestations de son régime de pension agréé (RPA) et transformer son REER en FERR,
 - b) réduire le taux de retrait minimum obligatoire d'un FERR;

- la création de mécanismes d'encouragement à l'épargne, peut-être au moyen de l'amélioration des crédits, pour inciter les jeunes Canadiens à commencer à épargner plus tôt.

Nous estimons également que le gouvernement devrait revoir la réglementation des régimes de retraite pour s'assurer qu'elle n'entrave pas inutilement l'innovation dans le secteur privé. Des changements qui permettraient de mettre davantage en commun les risques, de réduire les frais d'administration et de faciliter la participation des employeurs et des employés pourraient être avantageux. L'on pourrait par exemple traiter les cotisations versées dans des REER collectifs de la même façon que les cotisations versées dans des régimes de pension agréés aux fins des retenues à la source ou faciliter l'établissement de régimes à cotisations déterminées multi-employeurs. De tels changements seraient particulièrement avantageux pour les travailleurs autonomes et les petites entreprises.

L'ICCA n'est pas en faveur de la création de nouveaux régimes facultatifs appuyés par l'État. Nous croyons que de telles initiatives nécessiteraient d'importants mécanismes d'encouragement — ce qui entraînerait des coûts pour des gouvernements déjà à cours de fonds et accablés par des déficits —, et créeraient d'autres difficultés pour le système. S'il y avait une demande pour de nouveaux régimes à participation facultative, nous sommes d'avis que les changements susmentionnés pouvant être apportés au régime fiscal des particuliers et à la réglementation permettraient au secteur privé de répondre aux besoins.

L'une des solutions évoquées lors des consultations publiques consisterait à bonifier le RPC/RRQ, soit au moyen d'une augmentation du taux de remplacement de 25 % ou du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. Si le gouvernement déterminait que :

- le niveau de l'épargne-retraite au Canada est trop bas,
- des mesures visant à encourager les Canadiens à épargner davantage de leur plein gré ne seraient pas efficaces,
- un plus grand nombre de Canadiens devraient avoir accès à un régime à prestations déterminées,

une bonification du RPC/RRQ pourrait être envisagée. Toutefois, une modification du RPC/RRQ soulève un certain nombre de questions importantes d'intérêt public qui devraient faire l'objet de recherches poussées et d'un débat. Il faudrait notamment tenir compte :

- des questions intergénérationnelles;
- du caractère obligatoire de tout changement;
- du maintien de l'équilibre entre les régimes publics et privés;
- de l'incidence nette d'une telle bonification sur le total des prestations de retraite pour les bénéficiaires une fois pris en compte les montants payables au titre de la SV et du SRG.

Bref, toute bonification du RPC/RRQ ne saurait être réalisée sans des recherches et un débat préalables. Cela dit, une modification qui pourrait être apportée serait d'autoriser les conjoints non salariés à cotiser au régime.

CONCLUSION

Les Comptables agréés du Canada sont heureux de pouvoir commenter le document de consultation sur le maintien d'un système solide de revenu de retraite au Canada. L'État joue un rôle clé pour faire en sorte que les Canadiens réussissent à se constituer un revenu de retraite adéquat. La capacité de bon nombre de Canadiens d'atteindre cet objectif a été gravement compromise par le ralentissement économique. Par ailleurs, la complexité du système fait ressortir la nécessité de s'assurer que les particuliers possèdent les connaissances en placement dont ils ont besoin pour prendre de bonnes décisions et se servir au mieux des outils qui sont à leur portée. Il est tout aussi important de savoir quels segments de la population n'épargnent peut-être pas suffisamment pour leur retraite, de comprendre pourquoi il en est ainsi et quelles initiatives permettraient de remédier à ce problème.

Annexe A — Sondage mené auprès des membres de l'ICCA

En avril 2010, l'ICCA a mené un sondage auprès de ses membres pour connaître leurs vues sur le système de revenu de retraite du Canada, et plus particulièrement sur les enjeux auxquels font face les Canadiens en matière d'épargne-retraite et sur le rôle que doit jouer l'État pour aider les Canadiens à se constituer un revenu de retraite adéquat. L'ICCA a également demandé à ces membres s'ils étaient en faveur de certains changements qui pourraient être apportés au système de revenu de retraite du Canada. Sur les 1 978 membres en entreprise choisis de façon aléatoire qui ont été invités à participer au sondage, 601 ont répondu, ce qui représente un taux de réponse de 30 %. Voici les faits saillants de ce sondage.

Enjeux auxquels les Canadiens font face en matière d'épargne-retraite

Les énoncés suivants au sujet de l'épargne-retraite ont fait l'objet d'un large consensus au sein des membres :

- Les Canadiens ne commencent pas assez tôt à investir en vue de leur retraite. (90 %)
- La disparition graduelle des régimes à prestations déterminées fait assumer un risque accru aux particuliers. (88 %)
- Il est difficile pour les particuliers de gérer les risques d'investissement, comme la volatilité des marchés, les taux d'intérêt et l'échéance des placements. (89 %)
- La multiplication des choix de placement offerts et des modes d'épargne a rendu la planification de la retraite plus complexe pour les Canadiens. (81 %)
- Les Canadiens n'ont pas les connaissances nécessaires en placement pour prendre de bonnes décisions en matière de planification de leur retraite. (82 %)
- L'accès généralisé aux régimes à prestations déterminées, autres que le RPC/RRQ, est insuffisant pour de nombreux Canadiens. (80 %)

Bien que le consensus n'ait pas été aussi vaste, les membres se sont dits majoritairement d'accord avec les énoncés suivants au sujet de l'épargne-retraite :

- Les Canadiens ne tiennent pas compte de l'incidence de l'inflation dans la planification de leur retraite. (73 %)
- Le revenu disponible de nombreux Canadiens est insuffisant pour leur permettre d'épargner en vue de la retraite. (71 %)
- Les particuliers n'ont pas suffisamment accès à des conseils impartiaux. (69 %)

Rôle de l'État à l'égard du soutien au système de revenu de retraite

Dans une large proportion, les membres ont indiqué qu'il serait approprié pour l'État de jouer les rôles suivants pour aider les Canadiens à disposer d'un revenu de retraite adéquat :

- Verser un revenu de retraite minimal de base à tous les Canadiens. (77 %)
- Mettre en place un cadre réglementaire approprié pour protéger l'épargne des Canadiens. (93 %)
- Établir des incitations fiscales de base pour encourager les Canadiens à commencer à épargner à un jeune âge en vue de leur retraite et à continuer de le faire. (95 %)
- Sensibiliser les Canadiens à l'importance de la planification de la retraite ainsi qu'à leurs propres rôles et responsabilités. (89 %)

Soutien à une modification du système de revenu de retraite du Canada

Le sondage révèle que la majorité des membres (63 %) estiment que des changements devraient être apportés au système de revenu de retraite du Canada. Les changements ayant reçu le plus grand appui des membres comprennent l'ajout d'incitatifs fiscaux pour encourager les jeunes Canadiens à commencer tôt à épargner en vue de leur retraite (85 %), le fait d'autoriser les conjoints non salariés à cotiser au RPC/RRQ (79 %) et la majoration ou l'élimination des plafonds de cotisation aux REER (75 %). Une bonne proportion de répondants est en outre favorable à la majoration ou l'élimination des plafonds liés aux prestations de retraite admissibles versées aux termes d'un régime de retraite agréé. (64 %)

Planification de la retraite chez les comptables agréés

La majorité des comptables agréés font ce qu'il faut quant à la planification de leur retraite. Près de neuf répondants sur dix (89 %) ont soit établi un plan en bonne et due forme, soit commencé à en établir un et 83 % s'attendent à disposer d'un revenu suffisant à la retraite pour atteindre leurs objectifs de retraite.