



## **Résumé**

### ***Le système de revenus de retraite du Canada : Programme de réformes***

**Bob Baldwin**

**Groupe d'experts sur la sécurité du revenu**

**Juin 2019**

Le système de revenus de retraite (SRR) du Canada a beaucoup progressé dans la réalisation de ses principaux objectifs – réduire la pauvreté et éviter de fortes baisses du niveau de vie des retraités – pour la plupart mais pas la totalité des aînés. En outre, le SRR a été renforcé à plusieurs égards ces dernières années. Les prestations fournies par le Supplément de revenu garanti (SRG) ont été augmentées et des prestations plus élevées du Régime de pensions du Canada (RPC) sont progressivement constituées. Des engagements ont été pris pour améliorer les données et la capacité d'analyse nécessaires à la gestion du SRR.

Malgré cette situation généralement favorable, deux raisons attirent notre attention sur un possible programme de réformes. Premièrement, bien que le SRR du Canada soit très louable, il y a place à amélioration. Deuxièmement, élément plus important encore, les résultats générés par le SRR, à la fois en termes de coûts et de revenus, changent constamment, à mesure que le SRR et ses composantes interagissent avec un environnement démographique, professionnel, économique et financier en constante évolution. Des règles stables en matière de financement et de prestations ne signifient pas des résultats stables. Ainsi, même si le SRR du Canada a été conçu et géré pour être viable à long terme, une évolution et une adaptation constantes caractérisent son histoire à ce jour et il y a de bonnes raisons de croire que cela se poursuivra à l'avenir.

Il est également important de noter que le SRR du Canada est très complexe. Ses principales composantes sont gérées par chacun des gouvernements fédéral et provinciaux et les régimes de retraite d'employeur (RRE) gérés par le secteur privé jouent également un rôle important. En outre, même si les composantes jouent parfois un rôle complémentaire les unes par rapport aux autres, elles peuvent aussi, dans certains cas, limiter mutuellement leur efficacité. Ainsi, par exemple, les interactions entre les hausses récemment annoncées des prestations du RPC et du

SRG, fondées sur le revenu, ainsi qu'avec les suppléments provinciaux au SRG, font en sorte que les personnes à faible revenu bénéficient peu des hausses du RPC : une augmentation des prestations du RPC entraîne une réduction des prestations du SRG et des suppléments provinciaux là où ils existent.

L'un des objectifs clés du SRR du Canada est d'aider les gens à maintenir leur niveau de vie à la retraite. Le RPC et les RRE sont conçus pour atteindre cet objectif. Mais les RRE ont connu un certain nombre de problèmes ces dernières années. Le taux de participation des travailleurs canadiens a diminué et les régimes à prestations déterminées ont été remplacés par des régimes à cotisations déterminées. De nombreuses entreprises sont trop petites pour offrir de bons régimes de retraite. De plus, le monde des finances a changé, ce qui a eu pour effet d'accroître les coûts des prestations des RRE et de les rendre plus variables.

Compte tenu des développements que nous venons de mentionner et des tendances décrites dans le document complémentaire intitulé [Politiques concernant les revenus de retraite : Défis pour des réformes au cours de la prochaine décennie](#), il est important de continuer à mettre l'accent sur les possibilités de réformes.

Le document identifie un certain nombre de réformes possibles au niveau des éléments du SRR. Il s'agit de possibilités à discuter plutôt que de propositions définitives de réformes. Elles nécessitent plus d'analyses et d'engagement du public avant de pouvoir devenir des propositions concrètes.

L'âge moyen d'entrée dans la population active et l'âge moyen de sortie ont augmenté et, élément tout aussi important, les âges d'entrée et de sortie sont plus dispersés. Par conséquent, nous pensons qu'il faut réfléchir à la recherche d'options de remplacement d'un âge chronologique fixe pour définir l'admissibilité aux prestations de retraite.

Le niveau d'emploi au-delà de 65 ans est maintenant important, de sorte que les prestations versées à 65 ans s'ajoutent de plus en plus à un revenu d'emploi au lieu de fournir un revenu de retraite. En outre, la question, à savoir si le soutien du revenu offert actuellement à 65 ans est le moyen le plus utile de dépenser de l'argent pour les Canadiens âgés, est discutable. Un relèvement progressif de l'âge de commencement des prestations de retraite pourrait servir à financer des améliorations qui commencent à un âge plus avancé, par exemple en s'assurant que les prestations suivent le rythme de la longévité accrue et de la croissance des salaires et/ou des soins de longue durée. Cependant, toute initiative visant à accroître l'âge d'admissibilité doit être associée à des mesures visant à limiter l'impact négatif sur les personnes à faible revenu.

Au cours des dernières décennies, l'équilibre entre la SV et le SRG pour offrir une garantie de revenu minimum a fortement basculé vers le SRG. Cela a généré des gains fiscaux mais a aussi dissuadé les personnes à faible revenu d'épargner pour la retraite et de trouver un emploi

lorsqu'admissibles au SRG. Les moyens de dissuasion sont un sujet de préoccupation. Nous comprenons que l'inversion de la tendance de compter sur le SRG plutôt que sur la SV coûte cher.

En dépit de l'augmentation récemment amorcée des prestations du RPC, les débats portant sur le niveau approprié des prestations du RPC vont probablement se poursuivre, en particulier en raison des difficultés rencontrées par les RRE. Il faudrait explorer plusieurs solutions de rechange à l'augmentation du taux des prestations du RPC selon la définition actuelle des gains cotisables :

- 1) augmenter les cotisations et les prestations uniquement sur les revenus supérieurs à environ la moitié des salaires et traitements moyens;
- 2) augmenter les cotisations et les prestations uniquement pour les personnes n'appartenant pas à un RRE répondant à certaines normes; et
- 3) fournir une nouvelle prestation à vie qui commence à 75 ans.

Il est probable que les RRE continueront à jouer un rôle important dans le SRR du Canada à l'avenir, même si de nouvelles hausses des prestations du RPC sont adoptées. Il est important que les lois et règlements fiscaux du Canada soient réexaminées afin de prendre en compte la conception de régimes intégrant des éléments à la fois de prestations déterminées et de cotisations déterminées. Il faut aussi réfléchir à un cadre réglementaire des régimes dans lequel les représentants des membres disposent de la moitié des droits de vote au sein des organes directeurs, davantage basé sur des principes ou des objectifs. Un système fondé sur des règles resterait en place pour les régimes dont la gouvernance est dominée par les employeurs.

Il est également important d'appuyer la création de plates-formes organisationnelles qui fournissent des RRE décents aux petites entreprises.

Il faut mettre en place un processus régulier d'examen des règles fiscales applicables aux RRE et à l'épargne-retraite. Voici quelques questions spécifiques qui nécessitent une attention :

- 1) déterminer si l'appui fiscal devrait être davantage axé sur l'incitation à l'épargne-retraite par rapport à un soutien continu;
- 2) renforcer l'appui fiscal pour les bas et les moyens salariés;
- 3) examiner l'impact distributif du soutien fiscal à l'épargne-retraite et au fractionnement des revenus de retraite entre conjoints.

Compte tenu à la fois de la complexité et de la nature en évolution constante du SRR, la surveillance du SRR doit être une activité continue impliquant une coordination poussée au sein des gouvernements et entre eux. Cette activité doit être appuyée par la suppression des graves lacunes existantes dans les données et par le développement d'une capacité de modélisation en micro-simulation qui n'est pas encore en place. En outre, la transparence du SRR et de sa

gouvernance devrait être renforcée par des examens réguliers des récents changements apportés au SRR et par des évaluations de la situation des revenus des aînés actuels. Le [Panorama des pensions de l'OCDE](#) pourrait servir de modèle. Et ces examens devraient être complétés par un examen moins fréquent des perspectives des revenus de retraite des futurs aînés, qui servirait de base à un engagement régulier des intervenants envers le SRR du Canada.

Tel que mentionné au départ, le SRR du Canada est très louable. Mais il y a encore beaucoup de place à amélioration et l'histoire de notre SRR (et de celui d'autres pays) montre clairement qu'un processus d'adaptation continu fera partie de l'avenir du SRR. Une bonne partie de la préparation à court terme devrait impliquer de combler les lacunes dans les données, de développer une capacité de modélisation et de préparer l'engagement des intervenants. Nous nous attendons aussi à ce que certaines des questions à discuter soulevées dans le document soient examinées à l'avenir. Les évaluer minutieusement devrait faire partie du processus de préparation à l'engagement.