

Améliorer les options d'épargne des Canadiens

Raffermir le troisième pilier au Canada

Avril 2010

Introduction

L'Association des banquiers canadiens (ABC) est heureuse d'avoir une nouvelle occasion de présenter son opinion au sujet du niveau d'épargne des Canadiens en général et de leur niveau d'épargne-retraite en particulier. Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire *Modernisation du système d'épargne-retraite du Canada*, soumis en novembre 2009, nous sommes d'avis que les décideurs au pays devront envisager la réforme sous un angle plus large que celui des régimes de pension agréés et des REER, en plus de tenir compte de la sécurité financière des familles durant toutes les étapes de leur cycle de vie. Il est peu probable que les familles soient dans une bonne position financière à la retraite si elles n'ont pas pris bien soin de leurs finances durant leurs années de vie active. Étant donné que l'épargne-retraite nécessite la remise à une date ultérieure d'une portion de la consommation, il est important que les familles puissent gérer efficacement leurs revenus, leurs avoirs et leurs obligations durant les années où elles sont actives sur le marché du travail. Ainsi, elles pourront maintenir le niveau désiré de consommation immédiate, d'épargne à court terme et d'accumulation d'actifs. À notre avis, les politiques gouvernementales au Canada devraient veiller à ce que les familles disposent des outils et des compétences nécessaires pour gérer leur sécurité financière tout au long de leur cycle de vie menant à la retraite. Parallèlement, les décideurs devraient soigneusement éviter d'aboutir à des conséquences néfastes – même involontairement –, telles qu'entraver la capacité des familles d'allouer leurs ressources selon leurs besoins individuels ou dissuader les employeurs d'établir ou de maintenir les régimes de retraite d'entreprise.

Le système de retraite au Canada se compose de trois piliers destinés, chacun, à des objectifs et à un public distincts. Le premier pilier est formé de la sécurité sociale universelle. Son objectif est d'assurer aux retraités canadiens un niveau de vie de base. Le deuxième pilier est représenté par le régime de pensions parrainé par le gouvernement (RPC/RRQ) auquel cotisent les travailleurs. Ce régime remplace jusqu'au quart du revenu d'emploi des travailleurs ayant un revenu faible ou moyen. Le troisième pilier se compose des régimes d'épargne-retraite du secteur privé, soit les cotisations versées par les employeurs et les employés aux régimes de retraite parrainés par les employeurs, ainsi que les cotisations volontaires à l'abri de l'impôt versées par les particuliers dans les REER (nous sommes d'avis que le compte d'épargne libre d'impôt devra faire partie du troisième pilier). Ce troisième pilier complète les deux autres et permet aux travailleurs ayant un revenu moyen ou élevé de se constituer un revenu de retraite additionnel. L'avis général est que, pour ces fourchettes de revenu, la question du niveau d'épargne-retraite relève davantage du secteur privé et que l'apport du gouvernement devra être sous forme de traitement fiscal favorable pour des montants d'épargne définis.

Dans le présent mémoire, qui concerne principalement le troisième pilier, nous présentons les éléments suivants :

- des commentaires additionnels sur le niveau de l'épargne-retraite et du revenu de retraite des Canadiens, développant davantage les points présentés dans notre mémoire de novembre 2009 et élaborant sur les recherches publiées ultérieurement, entreprises pour les ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux;

- un ensemble de principes qui, de notre avis, seraient utiles dans l'orientation des discussions sur les politiques en matière d'épargne-retraite; et
- dans la foulée de ces principes, une proposition de changer les règles régissant les régimes de retraite du secteur privé afin de permettre une plus grande souplesse et une participation plus large grâce à une nouvelle structure d'un système privé de régimes de retraite. Cet élément est une continuité de nos propositions faites dans le mémoire *Modernisation du système d'épargne-retraite du Canada* afin de renforcer le troisième pilier du système de retraite canadien. Une telle approche favorisera la concurrence, apportera un plus grand choix aux consommateurs et s'intégrera mieux à la gamme de conseils financiers dont ont besoin les familles.

Niveaux adéquats de l'épargne-retraite et du revenu de retraite

Dans notre mémoire de novembre 2009, nous avons démontré que, loin d'être défaillant, le système de retraite au Canada est solide et fonctionne bien, et que, en général, les Canadiens suivent des stratégies qui conviennent à leurs circonstances personnelles pour gérer leur sécurité financière. Ces affirmations ont été confirmées par des recherches ultérieures que nous résumons dans les paragraphes suivants.

- **Le système de retraite au Canada fonctionne bien** – Selon le sommaire d'une recherche menée par le professeur Jack Mintz, le système d'épargne-retraite canadien réussit bien à réduire la pauvreté des personnes âgées. Le sommaire¹ précise que le taux de pauvreté parmi les personnes âgées au Canada au milieu des années 2000 était de 4,4 %, l'un des plus faibles des pays de l'OCDE – dont la moyenne est de 13,3 % (le seuil de pauvreté d'un pays est fixé à 50 % du salaire médian). Le taux de pauvreté au Canada, qui représente le tiers de celui de l'OCDE, est une réussite pour le pays. En outre, le professeur Mintz cite des statistiques de l'OCDE à l'effet que les Canadiens de plus de 65 ans ont un revenu disponible équivalent à 90 % du revenu disponible des Canadiens en général. Ce pourcentage est meilleur que celui des États-Unis et bien supérieur à celui du Royaume-Uni (73 %) et de l'Australie (70 %). Non seulement la pauvreté ne représente pas un sérieux problème parmi les personnes âgées au Canada, mais cette tranche de la population semble jouir d'un niveau de vie élevé comparativement à la population active. Certes, il est évident que certaines familles ne se sont pas bien préparées à la retraite et que des employeurs ont fait faillite laissant des régimes de retraite sous-capitalisés. Toutefois, nous ne pensons pas qu'il s'agisse de problèmes systémiques.
- **Les Canadiens se constituent une épargne** – Bien qu'on affirme à répétition que le niveau d'épargne des Canadiens a décliné (ce qui remet en question le niveau de revenu de retraite futur), les données recueillies² suggèrent que l'enjeu est plus complexe et moins négatif que ce qu'on veut croire. Il est vrai que, lorsqu'on l'envisage sous l'angle de la comptabilité nationale³, l'épargne a suivi une tendance à la baisse pendant assez longtemps. Mais un revirement de situation s'amorce. Même avant ce revirement, aucune baisse considérable du niveau d'épargne n'était nécessairement évidente. Les années 70 et 80,

¹ Jack M. Mintz, *Summary Report on Retirement Income Adequacy Research*, 18 décembre 2009.

² Toutes les données citées dans cette section sont tirées des travaux du professeur Mintz (2009).

³ Le Système de comptabilité nationale sert à mesurer l'activité économique agrégée au cours d'une période donnée. L'épargne est définie comme le total des revenus moins le total des dépenses.

qui ont marqué une forte hausse des niveaux d'épargne, étaient des années de forte inflation. La hausse des prix avait érodé le pouvoir d'achat de l'épargne, ce qui avait poussé les Canadiens à épargner davantage afin de maintenir le même rapport entre la valeur nominale et la valeur réelle de leur épargne. Par contre, depuis quelques années, la période historique de faible inflation a permis de préserver le pouvoir d'achat de l'épargne.

Une revue du bilan financier des ménages⁴ place l'enjeu dans une perspective plus large et montre comment les familles canadiennes utilisent leur épargne à leur avantage. Par exemple, même si le taux de l'épargne varie considérablement d'une année à l'autre, il est rarement inférieur à 10 %, atteignant en moyenne 15 % par année. Contrairement à l'approche nationale, le bilan financier est l'approche adoptée par les ménages pour évaluer leur situation financière et prendre leurs décisions. Également, la valeur nette des ménages (somme de la valeur des biens et avoirs moins la valeur de la dette totale) est en hausse depuis cinq décennies. Exprimée en pourcentage des revenus, la valeur nette actuelle d'un ménage (équivalente à six fois le revenu) représente 50 % de plus que ce qu'elle était il y a 30 ou 35 ans (lorsqu'elle était à quatre fois le revenu). La valeur nette au cours de la dernière décennie a certes été touchée par la volatilité des marchés, mais rien n'indique que la tendance de croissance à long terme de la valeur nette a été inversée. Malgré la validité des arguments voulant qu'un taux d'épargne plus élevé soit meilleur pour les Canadiens, les données ne suggèrent rien qui ressemble à une crise de l'épargne.

- **L'épargne revêt diverses formes et évolue avec le temps** – Afin d'évaluer le niveau de préparation des Canadiens à la retraite, il importe de considérer l'épargne dans son ensemble plutôt que de centrer son attention exclusivement sur l'épargne dans les régimes de retraite et les régimes enregistrés. En effet, le professeur Mintz cite une recherche montrant que les personnes qui ne tirent pas de revenu d'un régime de retraite parrainé par un employeur tendent à avoir un revenu total supérieur au revenu des retraités qui reçoivent des prestations d'un régime de retraite d'employeur. Cela s'explique, semble-t-il, par deux raisons : d'abord, les personnes qui ne participent pas à un régime de retraite travaillent souvent au-delà de l'âge de 65 ans et, ensuite, même sans un revenu de travail, le revenu de placement de ces personnes dépasse la valeur des prestations de retraite des participants à des régimes de retraite d'employeur.

L'ABC est d'avis qu'il importe de considérer la sécurité financière des familles à chaque étape de leur cycle de vie, de reconnaître la situation distincte des familles dans chacune de ces étapes et, par conséquent, de tenir compte des actifs et des passifs propres à chacune de ces étapes. Bien que le fait de commencer tôt et de façon soutenue à épargner pour la retraite soit encouragé, nous devons reconnaître que les priorités des familles changent d'une étape à l'autre. Au début de sa formation, une famille a souvent des dettes d'études relativement élevées. Par la suite, la famille commence à épargner pour une mise de fonds sur une maison, doit rembourser son prêt hypothécaire et commence à mettre de côté pour l'éducation de ses enfants. Elle ne sera en mesure d'épargner en vue de la retraite que bien plus tard.

⁴ L'approche du bilan financier mesure l'épargne comme une augmentation positive de la valeur nette. Selon cette approche, il y a épargne lorsque les ménages dépensent moins qu'ils ne gagnent ou lorsque la valeur nette de leurs actifs augmente avec le temps. De même, il y a désépargne, lorsque les ménages dépensent plus qu'ils ne gagnent ou lorsque la valeur nette de leurs actifs décroît avec le temps.

En faisant abstraction de la situation actuelle du revenu de retraite et du niveau de vie des retraités, il faut se demander si le système restera aussi efficace qu'auparavant et si les générations futures de Canadiens auront constitué une épargne-retraite suffisante. Plusieurs études⁵ ont été menées récemment sur la question à savoir si les Canadiens épargnent assez pour atteindre les niveaux de remplacement de revenu qui sont généralement reconnus comme adéquats à la retraite. Malgré l'incertitude qui plane sur certaines questions (p. ex., l'impact du travail après l'âge de 65 ans, l'impact de l'actif non lié aux régimes d'employeur et aux REER sur le taux de remplacement du revenu à la retraite, l'effet du style de vie choisi sur les taux de remplacement ciblés, etc.), une conclusion semble émerger, à savoir que les Canadiens, sauf ceux qui se trouvent dans les fourchettes de revenu inférieures, devront épargner davantage pour atteindre les niveaux de revenu de retraite désirés.

L'ABC reconnaît l'importance de l'épargne tant au niveau des particuliers que du pays, et croit que des mesures favorisant l'accroissement de l'épargne seraient bénéfiques. Les décideurs devraient donc envisager les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif. Malgré l'existence au Canada d'un troisième pilier solide, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées aux règles régissant les régimes d'épargne et de retraite afin de rendre ces régimes plus attrayants pour les employeurs et pour les employés et, par conséquent, de relever le niveau de l'épargne au Canada. En prenant appui sur les suggestions présentées dans notre mémoire *Modernisation du système d'épargne-retraite du Canada* (pages 6 à 9) afin de renforcer le troisième pilier du système de retraite canadien, le présent document propose (a) un ensemble de principes directeurs qui aideront les décideurs à examiner la question plus en profondeur, et (b) des changements spécifiques proposés aux règles régissant les régimes de retraite dans le secteur privé, dont l'objectif est de permettre une plus grande souplesse et une participation plus large grâce à un système de régimes de retraite interentreprises efficace. Ces deux points sont traités dans la section suivante.

Principes de base de la réforme

Après une évaluation minutieuse des publications au sujet de l'épargne et de la retraite, l'ABC met à profit son expérience du marché des services financiers pour suggérer les principes clés suivants afin d'orienter toute réforme future.

- Premièrement, l'ABC croit que le principe fondamental devant orienter la réforme du système de revenu de retraite est la reconnaissance que **les individus sont les mieux équipés à prendre les décisions relatives à leurs finances**, dans le contexte d'un marché financier bien réglementé, bien géré et concurrentiel qui offre aux Canadiens un choix accessible de produits et de services, et dans le contexte d'un système public qui offre un niveau d'appui de base. Tout en reconnaissant qu'il y a lieu d'améliorer la littératie financière – les banques du Canada, qui poursuivent leurs efforts dans ce sens, félicitent le gouvernement pour ses initiatives dans ce domaine, notamment la création du groupe de travail sur la littératie financière –, nous croyons que l'une des pierres angulaires de la politique gouvernementale en matière de finance devrait être la responsabilité du particulier envers sa propre planification financière.

⁵ Par exemple, David A. Dodge et al. *The Piggy Bank Index: Matching Canadians' Savings Rates to the Retirement Dreams*, 18 mars 2010; Kevin D. Moore, *LifePaths*, préparé pour la Toronto Association for Business and Economics, février 2010.

- Deuxièmement, **toute nouvelle orientation politique dans ce domaine ne devrait ni altérer le fonctionnement du marché du travail**, ni modifier la nature et la structure de la rémunération des employés. Les employeurs doivent maintenir le droit de choisir comment rémunérer leurs employés et ne devraient pas être obligés de verser une rémunération sous forme de cotisations au régime de retraite. S'il existe actuellement des règlements qui dissuadent les employeurs d'établir un régime de retraite et d'y contribuer, nous sommes d'avis que ces éléments dissuasifs devront être éliminés. En outre, si des modèles de régimes peuvent offrir aux employeurs des avantages concurrentiels qui seraient bénéfiques tant pour eux que pour leurs employés, nous croyons que l'établissement de tels régimes devra être encouragé.
- Troisièmement, nous sommes convaincus que **les décideurs disposent d'une opportunité en or de reconnaître et de tirer profit de la confiance que les Canadiens** témoignent à leurs institutions financières ainsi que de la stabilité et de la force du système financier dans ce pays. Cette confiance est justifiée par les services et les conseils financiers que ce secteur offre depuis longtemps aux ménages canadiens, à chaque étape de leur cycle de vie.
- Quatrièmement, et comme nous l'avons souligné dans d'autres circonstances, **le niveau d'épargne-retraite est un enjeu national** qui nécessite des solutions nationales susceptibles d'aider les particuliers à épargner. Dans les questions de politique financière en général, et d'épargne-retraite en particulier, la fragmentation à travers le pays est plutôt néfaste pour les Canadiens.

Amélioration du troisième pilier

À la lumière de ces principes, nous sommes d'avis que, dans leur quête pour rehausser le niveau d'épargne, les gouvernements devront se tourner d'abord vers le secteur privé avant d'envisager de nouvelles approches publiques ou parrainées par les gouvernements. Notre opinion est fondée sur (a) la capacité et l'expertise du secteur financier en matière de prestation aux Canadiens de conseils et de produits d'épargne-retraite qui répondent à leurs besoins, et (b) l'infrastructure de services sur le marché financier, existante et efficace, qui est favorable au développement et à la prestation de services. La reproduction dans le secteur public de tout modèle existant dans le secteur privé serait difficile et dispendieuse. Par ailleurs, les efforts dans ce sens pourraient avoir des conséquences indésirables sur l'ensemble du système de retraite.

Plus particulièrement, nous sommes d'avis que les réformes du système de retraite relèvent pertinemment du troisième pilier. Les trois piliers ont chacun des rôles spécifiques et complémentaires qui ne peuvent ni se substitués l'un à l'autre ni se livrer concurrence. Toute concurrence entre les trois piliers mènerait à la confusion dans l'esprit du public. À la lueur de ce point de vue, nous discuterons des points suivants :

- L'importance des conseils professionnels dans la planification financière faite par les familles au cours d'un cycle de vie normal : à notre avis, l'une des préoccupations clés au sujet de quelques suggestions actuelles pour un régime parrainé par l'État et structuré comme un régime à cotisations déterminées est l'absence du rôle de conseiller, qui est essentiel au fur et à mesure que les circonstances financières des particuliers et des familles changent.

- L'enjeu unique des familles ayant de petites entreprises (dont des fermes) dans les considérations des politiques gouvernementales visant à augmenter l'épargne-retraite.
- Les détails supplémentaires au sujet d'une approche possible pour augmenter l'épargne-retraite grâce au troisième pilier du secteur privé, que nous avons soulignée dans notre mémoire de novembre 2009. Dans ce mémoire, nous avons cerné un nombre de moyens en vue d'améliorer les règles régissant les régimes de retraite, notamment le concept prôné par certains experts et appelant à la séparation entre régime de retraite et relation d'emploi. Nous présentons ici notre vision de l'adoption de ce modèle au Canada.

Importance des conseils dans la planification des finances et de la retraite – Dans les discussions en cours au sujet de la politique gouvernementale en matière d'épargne-retraite, l'ABC a souligné l'importance d'adopter une approche basée sur le cycle de vie afin d'évaluer la façon dont les Canadiens épargnent et de déterminer les prochaines étapes nécessaires pour encourager l'atteinte d'un revenu de retraite adéquat. À notre avis, toute approche envisagée devra tenir compte du rôle essentiel des conseils dans la planification des finances et de la retraite tout au long de la vie d'un particulier ou d'une famille. À cette fin, deux défis surgissent dans le débat actuel. Le premier est que certaines propositions mettant de l'avant des régimes complémentaires structurés comme régimes à cotisations déterminées ne tiennent pas suffisamment compte du besoin crucial de conseil. Les particuliers qui participent à de tels régimes seraient confrontés à une myriade de risques dont ils doivent être avertis comme ils doivent être avertis des répercussions possibles sur leur revenu de retraite. Le deuxième défi est le fait que les discussions au sujet du rôle du secteur privé dans la préparation à la retraite se sont centrées sur les coûts de gestion associés aux placements dans les fonds communs et prétendent que les Canadiens ont du mal à épargner car les taux de rendement réalisés par des placements individuels ne sont pas assez élevés. Il s'agit de l'une des principales raisons invoquées par ceux qui croient à la nécessité d'un régime complémentaire public ou parapublic.

Il faut examiner les décisions financières que les particuliers ou les familles devront prendre au cours de leur vie. Dans une première étape du cycle de vie, la principale préoccupation est le remboursement des dettes liées aux études. Ensuite, une nouvelle dette pourrait être contractée pour l'achat d'une voiture alors que de l'épargne est faite en vue de la mise de fonds sur une maison, qui, une fois achetée, mènera à une dette encore plus grande. Par la suite, la famille commence à mettre de l'argent de côté pour l'éducation des enfants et la retraite.

Au passage de chaque étape de son cycle de vie – consommation supérieure aux revenus et acquisition d'une dette nette supérieure à la consommation; remboursement de la dette et acquisition d'une valeur nette positive; retour à une consommation supérieure au revenu (à la retraite) donc recours à l'épargne –, la famille prend continuellement des décisions au sujet de ses éléments d'actif et de passif, de ses impôts et de ses risques. Une famille pourrait avoir plusieurs types de dettes, qui arrivent à échéance à des dates différentes et dont les taux d'intérêt sont différents. Certaines dettes sont déductibles d'impôt mais la plupart ne le sont pas. Parallèlement, la famille aura acquis des biens réels et financiers, certains destinés à l'éducation des enfants ou à la consommation à moyen terme et d'autres destinés à générer un revenu de retraite. La façon dont ce flux de revenu de retraite est structuré aura des conséquences fiscales sur la famille. Mais encore, la famille pourrait avoir une épargne non discrétionnaire grâce à un régime de retraite d'employeur.

Il est donc clair qu'une famille est appelée à prendre de nombreuses décisions en matière de finance et que les conseils d'un expert sur une myriade de sujets sont nécessaires. Non seulement les étapes du cycle de vie se confondent (remboursement de la dette d'étude et épargne pour une mise de fonds sur une maison), mais les décisions financières sont toutes interdépendantes. Commencer tôt à épargner en vue de la retraite est généralement considéré comme une bonne idée mais cela entraîne un amortissement plus long de l'hypothèque ou une épargne moins importante pour l'éducation des enfants. Trouver un équilibre entre toutes ces priorités est le propre de la planification financière.

Dans toutes les étapes clés de l'épargne et du placement (constitution d'une valeur nette en général, épargne pour l'éducation des enfants, préparation à la retraite), les planificateurs financiers se penchent sur la planification, l'établissement d'objectifs réalistes, l'équilibre efficace entre risque et rendement, et l'évaluation de facteurs tels que l'impôt, les besoins en liquidité et l'horizon temporel. En ce qui a trait à la dette, les planificateurs financiers s'assurent que les familles comprennent bien le coût réel de la dette, remboursent en premier les dettes onéreuses tout en gérant le niveau global de leur dette. Le niveau global de la dette doit être à la mesure de la valeur des avoirs, du niveau de revenu et de la zone de confort. Entre autres, les planificateurs financiers conseillent les familles au sujet des risques, qu'il s'agisse de risques de placement ou de liquidité.

Toutefois, l'ensemble des discussions au sujet du rôle du secteur privé est orienté sur la question du coût des fonds communs de placement. Cette vision étroite, qui identifie mal le problème à résoudre et restreint l'éventail d'options à envisager, pourrait mener à la déformation de l'expérience de la planification financière sur le marché. Par exemple, cette vision ne tient pas compte des options offertes aux Canadiens dans les instruments d'épargne, dont la plupart sont à faible coût ou même gratuites. En effet, les Canadiens peuvent épargner grâce aux CPG émis par les institutions financières, ou en achetant directement des actions, des obligations et des fonds négociés en bourse. Et même avec la catégorie des fonds communs, il existe de nombreuses options, notamment des fonds indiciels impliquant de faibles dépenses.

Ensuite, cette vision ne fait pas une distinction claire entre les produits offerts au détail aux particuliers et les produits offerts en gros aux groupes, et fait abstraction des caractéristiques des produits à la disposition des épargnants individuels, que ces derniers apprécient grandement, telles que souplesse et forte liquidité. Finalement, et probablement le point le plus important, les conseils financiers ne sont pas simplement des conseils en placement. Il ne s'agit pas seulement d'aider à choisir le fonds A plutôt que le fonds B. Les conseils financiers englobent la gamme entière, de la littérature financière élémentaire au conseil sur le placement dans un fonds en particulier, en passant par les principes directeurs sur la gestion de l'actif et du passif et des conséquences fiscales de tous ces choix. C'est précisément ce que font les groupes financiers bancaires et les autres institutions financières. Ils aident les familles à épargner en vue de réaliser divers objectifs, ainsi qu'à acquérir et à gérer la dette de façon prudente et fiscalement responsable.

Conseils uniques aux familles ayant une petite entreprise – Environ un cinquième de l'actif des familles ne participant pas à un régime de retraite d'employeur se compose de leurs avoirs d'affaires. Au sein d'une certaine fourchette de revenu, cela peut représenter jusqu'à 30 %, voire 40 % du total. Les conseils qui importent à ces familles sont uniques étant donné qu'ils concernent la gestion d'un large éventail de risques spécifiques à l'entreprise en question. Un autre type de conseil important est lié à l'établissement d'un plan

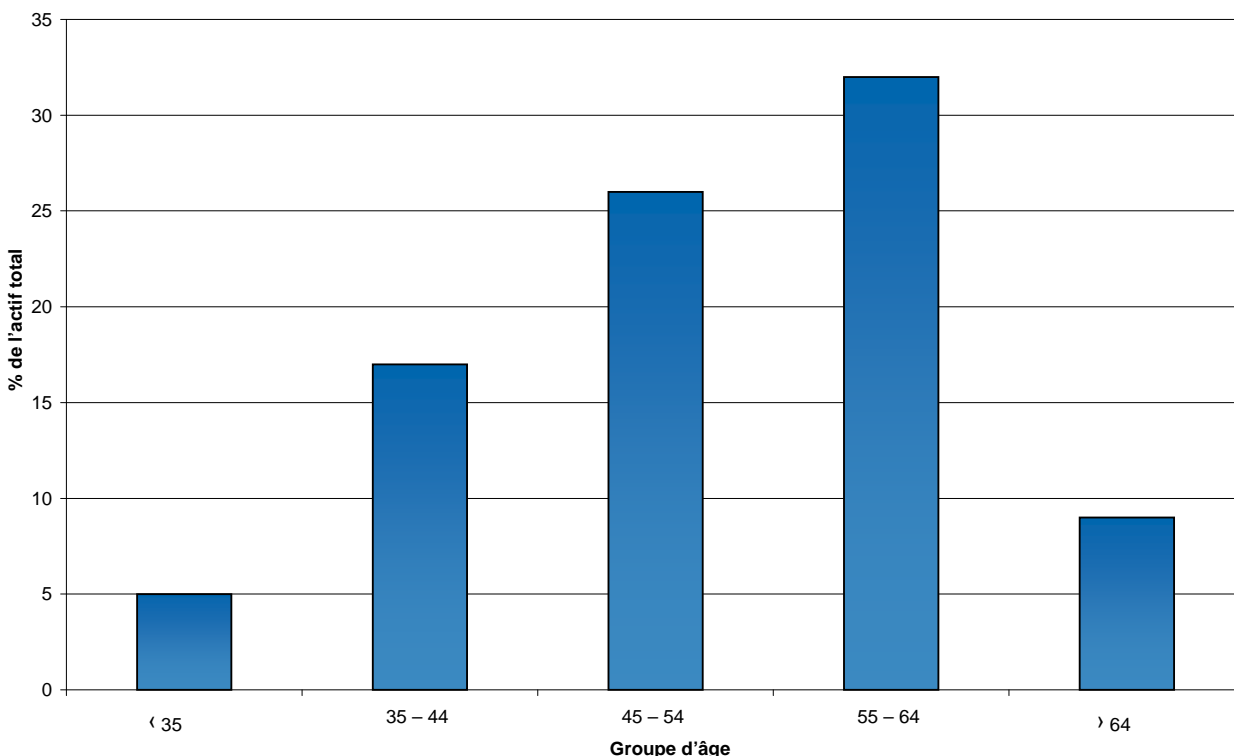
d'affaires et à la formulation des prévisions sur la rentrée de fonds, en plus de déterminer un financement de l'entreprise et une acquisition de dette qui soient fiscalement efficaces. Les propriétaires de petites entreprises ont également besoin de conseils au sujet des différents programmes gouvernementaux qui pourraient être bénéfiques pour les affaires, notamment les programmes de garantie des prêts. En outre, vu qu'il est fort probable qu'une grande partie de la valeur nette des propriétaires de petites entreprises soit attachée à leur entreprise, ils auront besoin de conseils sur les moyens de limiter les risques liés aux affaires et de préserver la valeur nette globale de la famille.

Par ailleurs, pour ces familles, la planification de la relève est également importante vu que l'entreprise représente leur source de revenu de retraite. Cette réalité est évidente par la distribution des avoirs d'affaires selon la catégorie d'âge chez les familles qui ne participent pas à un régime de retraite d'employeur. En effet, l'importance relative des avoirs d'affaires croît avec l'âge, passant d'une faible portion pour les jeunes familles à plus d'un tiers de l'actif total des familles à la veille de la retraite. Les familles de 64 ans et plus possèdent une plus faible part dans les biens de l'entreprise mais une plus grande part dans son actif financier, tel que les actions et les obligations. Ceci reflète probablement la transition d'un environnement d'affaires à un environnement de retraite. Ces familles ont besoin de conseils uniques et spécifiques afin de pouvoir compléter convenablement la transition, la planification fiscale étant essentielle à cette étape.

Les avoirs d'affaires jouent certes un grand rôle dans la valeur nette de ces familles mais il est également possible qu'un membre de la famille travaille en dehors de l'entreprise familiale. C'est le cas, par exemple, de familles possédant une ferme. La situation de l'épargne-retraite de cette personne ne peut pas être envisagée indépendamment de l'entreprise familiale.

Deux points clés doivent être considérés ici. D'abord, et nous l'avons souligné ailleurs dans le présent mémoire, le niveau adéquat du revenu de retraite ne peut être évalué uniquement sur la base du revenu dérivé d'un régime de pension agréé ou d'un régime d'épargne enregistré, mais doit également englober l'ensemble de l'actif familial. Ensuite, l'expérience des petites entreprises canadiennes pointe vers l'importance des conseils professionnels dans la planification financière, un service que le secteur privé offre mais dont les partisans d'un nouveau régime public ne semblent pas suffisamment tenir compte.

Rôle des avoirs d'affaires chez les familles ne participant pas à un RRE



Une option supplémentaire dans le troisième pilier – De nombreux experts ont identifié des moyens d'améliorer le troisième pilier de façon à faciliter aux Canadiens l'épargne individuelle et l'accès à un régime de retraite structuré. En ce qui a trait aux produits d'épargne personnelle donnant droit à l'aide fiscale à l'épargne-retraite, les améliorations peuvent être faites en réformant le CELI de façon à hausser la limite annuelle permise ou en adoptant une approche viagère aux cotisations totales. De même, des modifications peuvent être apportées aux règles régissant les REER pour les rendre plus souples et mieux adaptées à la réalité d'aujourd'hui. Ces modifications comprendraient l'augmentation de l'âge auquel les fonds doivent être transférés du REER, la baisse du montant minimal pouvant être retiré d'un FERR et la réduction de l'impôt sur les retraits effectués dans un REER. Les limites de cotisations au REER pourraient également être rehaussées.

Le troisième pilier englobe également de larges régimes de retraite structurés, parrainés par les employeurs. Là aussi, comme nous l'avons mentionné auparavant, des réformes pourraient faciliter le parrainage de régimes de retraite par les employeurs, qu'il s'agisse de régimes à prestations ou à cotisations déterminées. Deux de nos propositions clés concernent l'harmonisation de la législation en matière de régimes de retraite ainsi que des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de permettre la constitution d'un surplus plus important que ce qui est actuellement permis et de se prémunir ainsi contre les reculs du marché. À cette fin, il importe que les gouvernements reconnaissent les effets négatifs, non voulus, sur les régimes de retraite des décisions prises en dehors du cadre de la retraite. Un exemple typique est la préoccupation manifestée par le secteur bancaire quant au traitement réservé dans les exigences de fonds propres de la Banque des règlements internationaux au capital des régimes à prestations déterminées. Ce traitement pourra

décourager les employeurs visés de maintenir un surplus sain dans un régime à prestations déterminées et pourra même les conduire à ne pas offrir un régime de retraite à prestations déterminées à l'avenir.

Mais nous envisageons également des régimes de retraite structurés qui pourraient être parrainés et gérés différemment, en dehors de la relation d'emploi. Dans son mémoire de novembre 2009, l'ABC a proposé la mise en place de régimes interentreprises à promoteurs multiples ou parrainés par des tiers, en vue de profiter d'une économie d'échelle et de favoriser une plus grande concurrence sur le marché. Cette initiative aura également pour effet de briser la relation d'emploi nécessaire à la participation à un régime de retraite. Nous sommes d'avis que, en plus d'encourager les employeurs à participer à un régime de retraite au profit de leurs employés, de tels régimes permettront à tous les Canadiens de participer à un régime de retraite structuré même s'ils ne sont pas dans une relation d'emploi avec un employeur. C'est en fait sur cette approche que nous désirons élaborer, en plus de présenter un modèle adéquat de mise en vigueur.

Nous croyons que tout changement aux règles permettant la création d'une nouvelle option de retraite devra être fermement enraciné dans le secteur privé. D'abord, nous croyons que les deux premiers piliers accomplissent bien leur tâche de fournir un remplacement de revenu aux groupes ciblés, soit les Canadiens à faible revenu. Les politiques gouvernementales doivent encourager tous les Canadiens à épargner tout en facilitant l'épargne-retraite. Parallèlement, les Canadiens qui se trouvent dans les catégories de revenu moyen et élevé doivent assumer la responsabilité de leur propre sécurité financière. Ensuite, les deux premiers piliers sont financés par le système fiscal en général et par les charges sociales. Les Canadiens ont des attentes relativement claires au sujet de ce que livrent ces deux piliers et comment les prestations sont calculées. Ces deux piliers sont des composantes essentielles du filet de sécurité sociale. Par contre, le troisième pilier est financé par le secteur privé – particuliers et entreprises – avec un certain degré d'aide fiscale. Les objectifs et le financement proposés pour le nouveau modèle en font un candidat idéal pour le troisième pilier.

Ajouts du secteur privé aux options du troisième pilier

Une initiative susceptible d'améliorer le troisième pilier serait un changement aux règles afin d'apporter davantage de souplesse au système et de permettre la création dans le secteur privé de régimes de retraite structurés, concurrentiels et offerts par les institutions du secteur financier. L'ABC est favorable aux propositions (telles que celle de James Pierlot, *A Pension in Every Pot*) appelant à la séparation entre le droit d'offrir un régime de retraite et la relation d'emploi. Une modification aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de ses règlements exigeant que la rente soit basée sur le revenu provenant d'un employeur (« service à titre d'employé ») permettra au gouvernement fédéral de jeter les bases d'un nouveau type de régime de retraite au Canada. Le secteur financier dispose des ressources pour concrétiser cette initiative si le gouvernement permet aux particuliers de cotiser une partie de leur salaire à *n'importe* quel régime de retraite, parrainé ou non par leur employeur, et à l'employeur de ne pas parrainé un régime de retraite mais de cotiser plutôt au nom de ses employés à *n'importe* quel régime de retraite auquel ils participent.

Plus spécifiquement, nous croyons que les institutions financières réglementées doivent être habilitées à établir et à administrer des régimes de retraite à cotisations déterminées structurés qui peuvent être offerts tant aux particuliers qu'aux entreprises afin que les particuliers puissent accumuler une rente de retraite en

vertu de règles bien définies. Il importe que ces régimes soient réglementés de façon uniforme à l'échelle du pays afin de pouvoir attirer le plus de participants possibles qui profiteront d'une économie d'échelle et d'une réduction des coûts législatifs. Des règles nationales permettent aussi de veiller à ce que tous les Canadiens aient accès aux mêmes prestations de retraite potentielles.

La participation à de tels régimes, qui seront bonifiés par l'intégration de nombreuses idées valables soulevées durant les discussions, restera facultative. Voici les caractéristiques clés :

- Contrairement aux régimes d'épargne offerts actuellement au grand public, qu'il s'agisse de REER ou autre, ces régimes proposés seront des régimes de retraite structurés. Les fonds déposés seront immobilisés en vue de générer un revenu de retraite.
- Comme c'est le cas des régimes de retraite à cotisations déterminées actuels, les participants cotiseront à leur propre compte. La valeur de leur compte variera selon le montant de leur cotisation et le rendement de leur portefeuille, moins les coûts de gestion et autres.
- Un autre parallèle avec les régimes à cotisations déterminées actuels, ces régimes proposés offriront quelques options de placement, bien qu'il revienne au promoteur du régime de décider des modalités. Une institution donnée pourrait mettre en place un régime offrant seulement l'essentiel, soit un choix limité de fonds de placement et des caractéristiques sans superflu, et ayant de faibles coûts administratifs alors qu'une autre institution déciderait d'offrir davantage de choix. La réussite d'un modèle plutôt qu'un autre sera décidée par le marché.
- Tel que suggéré par de nombreux commentateurs, l'épargne sera graduellement convertie en rente au fur et à mesure que le participant approche l'âge de la retraite afin d'éviter le risque de voir les épargnants convertir leur épargne en revenu de retraite lorsque les conditions du marché ne sont pas favorables.
- La participation à ces régimes devra être absolument facultative. Les particuliers peuvent choisir d'y participer à titre individuel. Les employeurs peuvent choisir d'y participer également en faisant adhérer leurs employés et en y versant des cotisations en leur nom.
- Le cadre législatif entourant ces régimes de retraite devra être aussi souple que possible et permettre des règles de gestion prudente et des pratiques de marché qui soient différentes des règles généralement admises. La capacité d'offrir de tels régimes ne devra pas être le propre de certains types d'institutions financières.
- Toutes les institutions financières devront pouvoir offrir ces régimes et devront être assujetties aux mêmes règles de jeu. Les placements permis devront être les mêmes pour toutes les institutions, tout comme la capacité de rejoindre les clients de diverses façons. Parallèlement, toutes les institutions admissibles devront pouvoir convertir le portefeuille de placement en revenu de retraite grâce à une rente de retraite viagère.

- Étant donné que ce sont les participants à de tels régimes qui en assumeront les risques, ils devront prendre toutes les décisions liées aux placements, notamment le choix du portefeuille, le montant des cotisations, le montant, s'il y a lieu, des cotisations facultatives, et la façon dont les placements dans ce régime s'intègrent à leurs plans financiers. Par conséquent, l'accès à des conseils professionnels est un élément central de ce régime. L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) a publié des lignes directrices visant les régimes d'accumulation notamment en lien avec la communication, l'éducation et la responsabilité des participants. Ces lignes directrices devront former la base du nouveau modèle de régime de retraite décrit précédemment. Plus spécifiquement, les lignes directrices de l'ACOR suggèrent aux promoteurs de rendre disponible à leurs participants les services d'un fournisseur qui puisse les conseiller en matière de finances ou de les référer à un tel fournisseur.

Nous venons de décrire un nouveau produit financier qui peut être offert dans le cadre de la structure actuelle du secteur financier et qui peut servir de complément aux produits financiers que les Canadiens utilisent actuellement pour améliorer leur sécurité financière. Comme pour tout autre produit financier qu'ils décident d'acquérir, les Canadiens devront bien comprendre les caractéristiques de ce régime et comment il s'intègre à d'autres produits financiers. À cet effet, les institutions financières sont le cadre idéal pour la livraison de ce produit, la nature des conseils financiers qu'il nécessite étant conforme à celle des conseils que les Canadiens reçoivent déjà de leurs institutions financières.

Enjeux que les décideurs devront examiner

En proposant un nouveau modèle de régime de retraite structuré qui sera livré par le secteur privé, l'ABC est d'avis que l'amélioration du troisième pilier représente une option plus adéquate que l'option publique ou parapublique. Tel que nous l'avons déjà mentionné, nous croyons que les trois piliers occupent des rôles distincts et ne doivent pas se livrer concurrence. Toutefois, si le gouvernement choisit la voie publique ou parapublique, certaines questions devront être élucidées avant la mise en place. Par exemple :

- Les régimes parrainés par le gouvernement ne devront pas jouir d'un avantage au niveau des règlements et des lois. Ces régimes ne devront pas avoir une plus grande souplesse ni une marge de manœuvre législative supérieure à ce qui est accordé à leurs concurrents du secteur privé. En outre, il ne faut pas que l'adhésion à ces régimes soit automatique ou obligatoire.
- Il ne faut pas qu'il y ait un avantage artificiel au niveau de la rentabilité. Les gestionnaires et les administrateurs ne doivent pas avoir l'autorisation d'interfinancer ces régimes complémentaires. Il faudra donc qu'il y ait des règles claires pour la divulgation et la communication des coûts.
- Les cotisants à ces régimes ne doivent pas jouir d'un avantage fiscal sur les cotisants à d'autres régimes.
- Ces régimes ne devront conférer aucun avantage au niveau de la réputation. Les participants à ces régimes ne devront aucunement se mériter le sceau d'approbation – implicite ou explicite – du gouvernement et il doit être clairement mentionné que le gouvernement ne fournit aucune garantie quant à la valeur du portefeuille, au taux de rendement et à la valeur du revenu de retraite.

- La nature du régime doit faire l'objet d'un niveau élevé de clarté et de communication. Les participants au régime doivent comprendre pleinement le type de régime auquel ils participent. Si, par exemple, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada offre un régime complémentaire, les participants à ce régime devront savoir que ce n'est pas au RPC qu'ils participent. Et ils doivent très bien comprendre que le régime auquel ils participent est un régime à cotisations déterminées et non un régime à prestations déterminées.
- Les cotisations au régime doivent faire l'objet d'un niveau élevé de clarté et de communication. Il ne faudra pas laisser les participants croire que leur employeur versera des cotisations correspondantes, ou tout autre genre de cotisation.
- Les régimes devront être tenus de fournir aux participants un niveau suffisant de divulgation et de conseils.
- Les participants, qui assumeront l'ensemble des risques associés aux placements, devront être responsables de l'ensemble des décisions.

Conclusion

Le présent mémoire vise à développer davantage certaines des propositions faites par l'ABC dans son mémoire *Modernisation du système d'épargne-retraite du Canada*, soumis en novembre 2009. Notre intention est de soumettre des solutions possibles, que nous espérons utiles, et des éléments à envisager durant les délibérations des gouvernements à ce sujet.

À notre avis, pour évaluer le niveau de sécurité financière des familles, il importe d'évaluer l'ensemble de l'actif et du passif des familles tout au long de leur cycle de vie. Non seulement met-elle l'épargne et les placements dans un contexte élargi, cette approche aide également à comprendre la vraie nature des conseils financiers et leur importance pour les Canadiens. C'est également la raison pour laquelle tout nouveau régime de retraite structuré a davantage à être fourni par les institutions financières, qui possèdent ressources et capacité à cette fin. L'Épargne-retraite ne doit pas se constituer dans le vide, devra faire partie d'un large ensemble de décisions financières que les particuliers et les familles devront prendre. L'accès à des conseillers qui comprennent l'ensemble du paysage financier unique à chaque famille est essentiel dans la prise de bonnes décisions.

Le Canada jouit d'un système de pension et d'épargne-retraite solide et internationalement reconnu, fondé sur trois piliers qui se complètent mutuellement. Ce système a bien servi les Canadiens, mais il est largement convenu que des améliorations au troisième pilier ne feront que renforcer ce système et sa capacité d'aider les Canadiens à épargner en vue de la retraite. L'Association des banquiers canadiens recommande fortement aux décideurs de considérer les enjeux et des propositions contenus dans le présent mémoire comme des moyens pratiques de réaliser les objectifs de leurs politiques gouvernementales.