

De meilleures options de revenu de retraite pour les Canadiens

Soutenir les Canadiens à mesure qu'ils avancent en âge



Novembre 2019

Au sujet de l'ACCAP

L'ACCAP est une association à adhésion libre dont les membres détiennent 99 % des affaires d'assurances vie et maladie en vigueur au Canada. Notre industrie fournit à près de 29 millions de Canadiens une large gamme de produits visant la sécurité financière, comme l'assurance vie, les rentes (REER, FERR et régimes de retraite) et l'assurance maladie complémentaire. Elle détient en outre plus de 850 milliards de dollars d'actifs au Canada et emploie plus de 156 000 Canadiens.

Personne-ressource :

Sarah Hobbs

Directrice, Politiques

416-359-2012 / shobbs@clhia.ca

Contenu

Résumé	1
Introduction	1
Résumé des mesures du budget fédéral actuelles soutenant la durabilité des revenus de retraite	4
Description des faiblesses des mesures du budget fédéral actuel	5
Recommandations	8
Conclusion	9

Résumé

De moins en moins de Canadiens disposent d'un revenu à vie sûr et adéquat lorsqu'ils prennent leur retraite. Alors que les régimes publics actuels offrent une certitude financière limitée, l'abandon continu des régimes à prestations déterminées (PD) oblige de plus en plus de personnes à prendre des mesures pour s'assurer qu'elles auront un revenu durable à la retraite. À l'heure actuelle, il existe sur le marché peu de produits et de solutions pouvant fournir un revenu de retraite stable et à long terme. De nouvelles mesures sont donc nécessaires pour aider les retraités canadiens à obtenir le revenu sûr et stable dont ils ont besoin.

Devant cette réalité, le gouvernement fédéral a intégré des changements dans le Budget fédéral 2019 pour permettre l'utilisation de rentes viagères différées à un âge avancé (RVDAA) et de rentes viagères à paiements variables (RVPV) dans certains régimes de retraite. Ces initiatives constituent une première étape importante. Mais sans autres réformes, ces options seront vraisemblablement insuffisantes. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. (ACCAP) recommande la mise en œuvre de diverses mesures :

Types de rentes plus flexibles pour les régimes enregistrés, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR) et les comptes d'épargne libre d'impôt (CELI), notamment :

1. le gouvernement fédéral devrait permettre aux Canadiens de déroger aux exigences en matière de liquidités du compte d'épargne libre d'impôt (CELI) afin que ces comptes puissent fournir un revenu de

retraite durable et sûr sans entraîner de pénalités fiscales;

2. le gouvernement fédéral devrait étendre les changements législatifs fiscaux proposés afin qu'il soit possible, dans le cadre des rentes viagères à paiements variables autonomes, de regrouper des participants de tous les régimes enregistrés utilisés pour l'épargne-retraite; et

3. les gouvernements provinciaux devraient adopter des changements législatifs afférents le plus rapidement possible.

Introduction

Le système d'épargne-retraite du Canada fonctionne généralement bien; l'indice mondial Mercer Melbourne sur les systèmes de retraite¹ le classe parmi les dix meilleurs systèmes de retraite nationaux dans le monde. Le succès du système canadien repose sur de nombreux facteurs, incluant ceux-ci : l'engagement des gouvernements fédéral et provinciaux à fournir un revenu de retraite de base à tous les citoyens; les régimes de retraite professionnels et d'entreprise; les divers produits permettant l'épargne individuelle; et des secteurs de l'assurance et des services financiers de calibre mondial dont la prudence, la stabilité et l'innovation sont reconnues à l'échelle internationale. Toutefois, le rapport de Melbourne Mercer indique que notre système de revenu de retraite doit être amélioré pour être considéré comme un système solide et de grande qualité, surtout dans le contexte du

¹ [L'indice mondial Mercer Melbourne sur les systèmes de retraite. 2018.](#)



vieillesse de la population que nous connaissons.

Ces dernières années, les améliorations apportées au système de revenu de retraite du Canada se sont concentrées sur l'amélioration des revenus de retraite de tous les Canadiens, notamment par l'amélioration du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, et sur l'amélioration de la souplesse, de l'efficacité et de l'accessibilité des régimes pour les Canadiens qui n'ont pas accès à un régime de retraite d'employeur (p. ex., création de régimes de pension agréés collectifs, ou RPAC).

Toutefois, peu de produits et de solutions existent dans le marché pour répondre aux besoins des Canadiens et leur assurer un revenu à vie sûr et adéquat. De 2011 à 2016, le Canada a enregistré la plus importante augmentation de sa proportion d'aînés depuis la Confédération. Cela est dû au fait que la première vague des enfants du baby-boom (ceux qui sont nés entre 1946 et 1964) a atteint l'âge de 65 ans, ce qui a entraîné une hausse de 20 % du nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus au Canada. En comparaison, pendant la même période, la population globale du Canada a augmenté de seulement cinq pour cent.² De plus, l'espérance de vie des Canadiens de 65 ans a augmenté de près de deux ans au cours de la dernière décennie.³ Dans cette situation, il est plus difficile pour les Canadiens de raisonnablement anticiper la durée de leur retraite, et de calculer leurs besoins financiers. En somme, de plus en plus de Canadiens

devront tenter de trouver quels sont les meilleurs moyens de ne pas survivre à leurs épargnes.

L'incapacité de prévoir la durée de la retraite et les besoins financiers correspondants poussent de nombreuses personnes à se montrer excessivement prudentes dans leurs habitudes de dépenses, de peur de survivre à leurs épargnes ou d'avoir besoin de soins de fin de vie coûteux. Les études montrent de façon systématique que les retraités conservent leurs actifs financiers le plus longtemps possible afin de réduire ces risques ou de constituer un héritage, souvent au prix de leur confort dans les dernières années de leur vie.⁴

Le marché canadien a mis du temps à élaborer une gamme de produits de décaissement solides pour aider les Canadiens à gérer ce risque. Les lois actuelles sur la fiscalité et les pensions limitent la capacité des institutions financières à offrir au secteur privé des solutions novatrices pour aider les Canadiens à se protéger face au risque de survivre à leurs épargnes.

L'abandon progressif des régimes de pension à prestations déterminées (PD) signifie que de plus en plus de Canadiens doivent se tourner vers les régimes à cotisations déterminées (CD), les RPAC, les REER, les FERR et les CELI (collectivement, les « régimes à cotisations déterminées »), qui ne leur garantissent pas des revenus à vie stables. Ce déclin est plus prononcé dans le secteur privé, où la couverture des régimes à prestations déterminées est passée de 67 % en 2006 à 41 % en 2016.⁵

² Statistique Canada. *Chiffres selon l'âge et le sexe, et selon le type de logement : Faits saillants du Recensement de 2016*. Mai 2017.

³ Statistique Canada. Tableau 13-10-0403-01 Espérance de vie, à la naissance et à 65 ans, selon le sexe, moyenne de cinq ans, Canada et régions inuites.

⁴ C.D. Howe. *Deferring Receipt of Public Benefits: A Tool for Flexibility*. (En anglais seulement) Juin 2018. p. 3.

⁵ Bureau du surintendant des institutions financières. *Régimes de pension agréés (RPA) et autres types de véhicules d'épargne – Couverture au Canada (2016)*.

Les régimes à cotisations déterminées offrent généralement à leurs participants un montant forfaitaire à la retraite, sans mécanisme de décaissement durable sous gestion professionnelle. La gestion des revenus de retraite incombe alors aux individus, contrairement aux particuliers bénéficiant d'un régime à prestations déterminées, qui est géré par l'employeur et l'administrateur du régime.

À l'heure actuelle, les Canadiens ont accès à une gamme restreinte de produits pouvant les aider à atteindre leurs objectifs de revenu de retraite à un âge avancé, comme des produits de rente. Ils peuvent notamment affecter une somme forfaitaire à l'achat d'une rente, ce qui leur assurera un revenu garanti pendant une certaine période. Par exemple, les rentes viagères fournissent une garantie de revenus à vie. S'il est vrai que le revenu à vie garanti d'une rente peut représenter une base solide dans le plan de retraite d'un particulier, le contexte de très faibles taux d'intérêt actuel et les restrictions imposées par la législation ont rendu difficile l'accès à ce produit et son utilisation par les Canadiens. Par conséquent, les rentes ne font pas l'objet d'une grande demande au Canada à l'heure actuelle.

Pour corriger cela, le gouvernement fédéral a intégré dans son Budget 2019 des changements visant à permettre l'utilisation de rentes viagères différées à un âge avancé (RVDAA) pour les régimes à cotisations déterminées. Le Budget a toutefois imposé des limites à cet égard, et a exclu l'utilisation des CELI. Le Budget 2019 a également intégré les rentes viagères à paiements variables (RVPV), mais a restreint leur utilisation à certaines conceptions de régimes de retraite précises. L'ACCAP croit que ces initiatives sont un

premier pas dans la bonne direction, mais que sans réformes plus approfondies, ces nouvelles mesures seront vraisemblablement insuffisantes.

Résumé des mesures du budget fédéral actuelles soutenant la durabilité des revenus de retraite

Rentes viagères différées à un âge avancé

Les règles fiscales actuelles exigent que les versements d'une rente achetée au moyen de fonds enregistrés doivent commencer au plus tard à la fin de l'année au cours de laquelle l'acquéreur (le « rentier ») atteint l'âge de 72 ans. Cette nouvelle proposition budgétaire permettrait aux Canadiens d'utiliser une partie (jusqu'à 25 % ou une limite en dollars ajustée en fonction de l'inflation) de leur épargne-retraite d'un régime à cotisations déterminées pour acheter des rentes qui leur procureraient un revenu garanti à vie et dont le versement devrait commencer au plus tard à 85 ans. Cela donnera aux Canadiens une plus grande certitude quant au fait d'avoir un revenu de retraite à un âge avancé.

Rentes viagères à paiements variables

Les règles fiscales actuelles ne permettent pas aux RPAC ou aux régimes de retraite agréés à cotisation déterminée (RRACD) de verser des rentes aux participants dans le cadre du régime. Les règles exigent plutôt que les prestations tirées de ces types de régimes soient versées aux participants au moyen d'un transfert à un FERR ou d'une rente offerte par une compagnie d'assurance vie.

Les mesures fiscales proposées permettraient aux RPAC et aux RPA à cotisations déterminées de fournir aux participants des rentes viagères à paiements variables directement à partir du régime. Cette nouvelle souplesse permettra à un administrateur de régime de verser un revenu viager estimé aux participants qui ont choisi l'option de rente viagère à paiements variables, et de rajuster périodiquement les prestations versées à partir du fonds commun d'actifs pour refléter l'évolution des rendements des investissements et la mortalité des participants du fonds commun. Le risque de gérer des actifs en vue de fournir un revenu de retraite durable serait ainsi transféré de chaque individu au fonds commun, ce qui réduirait probablement la volatilité et améliorerait les revenus globaux.

Description des faiblesses des mesures du budget fédéral actuel

Les nouvelles propositions du Budget 2019 permettront, dans une certaine mesure, aux Canadiens qui sont sur le point de prendre leur retraite ou qui sont déjà retraités de retirer des revenus à court terme tout en bénéficiant de la sécurité d'un revenu à vie. Elles permettront aussi de rester sur les marchés boursiers tout en s'assurant du revenu sûr à plus long terme que les FERR procurent. Ce n'est toutefois pas suffisant.

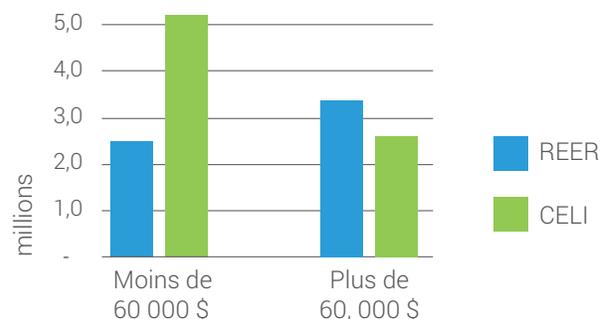
D'autres points à considérer pour permettre de détenir des rentes viagères différées à un âge avancé dans des CELI

Nous soutenons la proposition du gouvernement d'intégrer l'option de rentes viagères différées à un âge avancé. Cependant, la législation actuelle ne permet pas d'établir des rentes viagères différées à un âge avancé à partir de CELI. Nous

croions que cela restreint exagérément l'accès des Canadiens à des options de décaissement. En 2009, le gouvernement a mis en place les CELI pour permettre aux particuliers de mettre de l'argent de côté à l'abri de l'impôt pendant toute leur vie. À l'origine, les CELI étaient conçus pour encourager l'épargne en tout temps et pour n'importe quel but, pas précisément pour soutenir l'épargne-retraite. Toutefois, au fil des années, les données ont démontré que les CELI avaient permis aux personnes qui détenaient un compte d'acquérir de meilleures habitudes d'épargne. Par exemple, en 2016, les Canadiens ont versé 54,8 milliards \$ dans leurs CELI, portant l'investissement total dans ces comptes à plus de 230 milliards \$.⁶ De plus, les données ont démontré que les Canadiens ayant des revenus moins élevés investissent plus dans les CELI que dans les REER.⁷

À l'heure actuelle, les exigences légales en matière de liquidités permettent de faire des retraits des CELI un peu à la manière des FERR, mais ne permettent pas de détenir des rentes viagères

Ventilation des cotisants à un REER ou à un CELI par tranche de revenu



Source : [BSIF](#)

⁶ Agence du revenu du Canada. *Compte d'épargne libre d'impôt*, statistiques de 2011 et de 2018.

⁷ Bureau du surintendant des institutions financières. *Régimes de pension agréés (RPA) et autres types de véhicules d'épargne – Couverture au Canada (2016)*.



dans des CELI ou de structurer les comptes de façon à fournir un revenu viager garanti.

Restrictions imposées aux rentes viagères à paiements variables

En ce qui concerne les propositions liées aux rentes viagères à paiements variables, nous croyons qu'elles sous-estiment le nombre de participants requis pour que le secteur privé soit en mesure d'offrir ces solutions aux Canadiens. Par exemple, si une option de rente viagère à paiements variables est intégrée à un régime à cotisations déterminées, l'ACCAP estime qu'au moins 100 participants seraient nécessaires pour rendre la rente économiquement viable et fournir des revenus raisonnablement stables à ces participants.⁸ Il est peu probable que le régime atteigne cette ampleur la première année. Nous croyons en effet qu'une participation de cette ampleur pourrait être obtenue après quatre ans, à raison de 25 nouveaux retraités souscrivant la rente chaque année.

En se basant sur les taux actuels de conversion en rente, le secteur croit qu'environ cinq pour cent des retraités pourraient choisir l'option de rente viagère à paiements variables chaque année. Pour obtenir l'échelle requise, cela suggère qu'un régime devrait compter plus de 500 retraités chaque année. En supposant une période d'activité de 40 ans sur le marché du travail, fondée sur les carrières actuelles dans le secteur privé, qui tendent à s'allonger, l'ACCAP estime que seuls les régimes comptant plus de 20 000 participants actifs seraient en mesure de

soutenir une option de rente viagère à paiements variables versée dans le cadre du régime.

Une étude de l'ACCAP menée auprès des organismes de réglementation en matière de régimes de retraite fédéraux et provinciaux indique qu'il existe moins de dix régimes à cotisations déterminées comptant plus de 20 000 participants actifs. La population admissible est par conséquent estimée à moins de 300 000 personnes.

En conséquence, l'ACCAP croit que les mesures proposées empêcheront, dans les faits, six millions de Canadiens investissant dans des REER et des petits régimes à cotisations déterminées d'accéder aux rentes viagères à paiements variables.⁹

De plus, l'adhésion aux RPAC s'est révélée bien inférieure aux attentes. En 2018, seulement cinq RPAC avaient été créés, comptant seulement 111 participants au total, et des actifs globaux dépassant à peine les 150 000 \$.¹⁰ En comparaison, la participation au régime volontaire d'épargne-retraite (RVER, l'équivalent du RPAC au Québec) a connu légèrement plus de succès,¹¹ surtout en raison de l'obligation pour les employeurs du Québec d'offrir un RVER à leurs employés si l'entreprise ne dispose pas d'un autre régime de retraite. Qu'on parle de RPAC ou de RVER, aucun régime ne présente une taille ou des actifs suffisants pour offrir une option de rente viagère à paiements variables viable, et il semble peu probable que les restrictions d'accès aux rentes viagères à paiements variables imposées aux personnes cotisant à des régimes à cotisations

⁸ Même à ce niveau de participation, les versements de la rente pourraient présenter une volatilité importante d'une année à l'autre. Une estimation de cette volatilité suggère des fluctuations potentielles d'environ douze pour cent dans les revenus, ce qui laisse croire qu'un bassin de participants plus important serait nécessaire pour fournir des niveaux de revenu raisonnablement constants d'une année à une autre.

⁹ [Statistique Canada, Certaines caractéristiques des déclarants ayant des cotisations à un Régime enregistré d'épargne-retraite \(REER\), Total des cotisations à un REER.](#)

¹⁰ Bureau du surintendant des institutions financières Canada. Rapport annuel 2017-18, p. 20.

¹¹ [En 2018, il y avait dix fournisseurs de RVER offrant leurs services à 11 882 employeurs et comptant 90 820 participants et des actifs totaux de 119,2 millions \\$.](#)

déterminées ou à des RPAC stimulent l'adhésion aux RPAC.

Recommandations

L'ACCAP croit que ces mesures devraient être étendues afin d'offrir aux Canadiens le plus large accès possible. Il conviendrait d'examiner attentivement la possibilité de modifier les règles fiscales pour permettre de détenir des rentes viagères dans des CELI.

À mesure que les soldes des CELI augmentent, ces comptes deviennent des sources de revenu de retraite de plus en plus importantes. Les Canadiens devraient avoir la possibilité d'utiliser leurs CELI pour compléter leur épargne-retraite au moyen de rentes viagères et de bénéficier des mêmes avantages fiscaux que les particuliers qui puisent simplement dans leurs CELI pour financer leur retraite.

Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement fédéral permette aux Canadiens de déroger aux exigences en matière de liquidités des CELI pour pouvoir tirer de tels comptes un revenu de retraite sans subir de pénalités fiscales.

En ce qui concerne l'introduction des rentes viagères à paiements variables, l'ACCAP craint que seul un nombre restreint de Canadiens soient en mesure de bénéficier de cette nouvelle proposition. Comme nous l'avons expliqué plus haut, nous croyons que cette solution ne serait commercialement viable que si le régime comptait plus de 20 000 participants actifs.

Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement fédéral étende les mesures proposées afin qu'il soit possible, dans le cadre des

rentes viagères à paiements variables autonomes, de regrouper des participants de tous les régimes enregistrés utilisés pour l'épargne-retraite.

Finalement, afin que ces mesures budgétaires soient pleinement mises en œuvre, des changements devront aussi être apportés aux législations fédérale et provinciales sur les régimes de retraite pour compléter les mesures fiscales proposées par le gouvernement fédéral. En juillet 2019, le gouvernement fédéral a publié l'avant-projet de loi visant à mettre en œuvre les amendements fiscaux appropriés. Toutefois, avant que ces propositions puissent entrer en vigueur intégralement à cette date-là, des changements législatifs correspondants devront être apportés aux législations fédérale et provinciales sur les régimes.

Comme nous l'avons vu dans le cas des RPAC, malgré la législation fédérale en vigueur, les gouvernements provinciaux mettent du temps à apporter des changements législatifs équivalents. Afin d'offrir ces options aux Canadiens le plus rapidement possible, ***nous recommandons qu'après l'élection d'octobre 2019, le nouveau gouvernement fédéral entreprenne de rédiger une nouvelle législation fiscale au cours de la première année de son mandat et d'amorcer simultanément des changements à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur les régimes de pension agréés collectifs, et invitons les provinces à apporter des changements législatifs correspondants le plus rapidement possible.***

Conclusion

Le système d'épargne-retraite du Canada fonctionne bien, mais il impose également des restrictions quant aux produits et aux solutions que le marché peut offrir pour assurer la sécurité du revenu de retraite à mesure que les Canadiens vieillissent. Ce document détermine un certain nombre de changements de politiques qui pourraient rehausser la sécurité du revenu de retraite des Canadiens à long terme.

Le rôle que joue le secteur de l'assurance de personnes est essentiel pour aider les Canadiens à se préparer pour la retraite, non seulement par l'intermédiaire des régimes d'employeur, mais aussi au moyen de conseils et de solutions de revenu viager fournis par les milliers de conseillers financiers qui servent les Canadiens tous les jours dans les collectivités d'un bout à l'autre du pays.

Notre secteur est prêt à travailler avec les gouvernements pour soutenir les recommandations formulées dans ce document afin d'améliorer le système de retraite d'un plus grand nombre de Canadiens.

