



# Régime de retraite de la province de l'Ontario

---

Principales considérations liées à la conception

Décembre 2014



## Message de la ministre associée

Au cours des mois qui ont suivi ma nomination au poste de ministre associée des Finances, j'ai eu le privilège de discuter abondamment avec des gens partout dans la province.

Au fil des rencontres, j'ai pu échanger avec des représentants d'entreprises, de syndicats, d'organisations et d'associations, de même qu'avec des particuliers, des familles et des collectivités. Bien que ces échanges aient donné lieu à une diversité de points de vue exprimés par des collectivités tout aussi diversifiées, un sujet d'inquiétude commun est sans cesse ressorti.

Le problème de l'épargne insuffisante est bien réel. Il se traduit par un écart entre les besoins des gens et leurs avoirs.

À l'occasion d'un barbecue communautaire, cet été, une femme m'a abordée pour me confier que c'était un sujet de discussion familial à l'heure des repas. Au cours des tables rondes avec des représentants d'entreprises, j'ai écouté les employeurs parler de leurs inquiétudes à l'égard d'employés qui prendraient bientôt leur retraite sans avoir pu épargner suffisamment. Pendant des conversations avec des retraités, il m'a été donné d'entendre que, contrairement à eux, leurs enfants n'auraient pas accès à des régimes de pension, et j'ai pu constater à quel point ils sont inquiets du sort qui sera réservé à la prochaine génération, à l'heure de la retraite.

Notre système actuel a beau être solide, il ne peut pas combler l'écart entre les besoins et les avoirs.

Pour remédier à cette situation, notre gouvernement a entrepris un projet d'envergure, celui de renforcer le système de revenu de retraite. Le 8 décembre dernier, nous avons présenté la *Loi sur le Régime de retraite de la province de l'Ontario* qui, si elle est adoptée, nous permettra de créer un instrument d'épargne qui aidera les gens de cette province à s'offrir une retraite confortable et bien méritée.

Cette loi jetterait les bases du Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO). Le présent document de discussion est pour nous une occasion de raffermir ces bases en ouvrant le débat sur des enjeux clés liés à la conception.

En janvier 2015, nous organiserons une série de consultations auxquelles des gens de divers milieux seront invités à donner leur avis sur les éléments de conception présentés dans ce document.

Le gouvernement est déterminé à répondre aux besoins en matière de retraite d'une main-d'œuvre du 21<sup>e</sup> siècle. Le RRPO fournirait une source de revenus prévisible à la retraite grâce au partage des risques de longévité et de placement et à l'indexation des prestations sur le taux d'inflation, de la même façon que le RPC. Sa transférabilité entre les employeurs participants répondrait aux besoins d'une main-d'œuvre de plus en plus mobile.

Nous accordons une grande importance à créer les conditions qui permettront une administration efficace et abordable des régimes. À cette fin, nous sommes en train d'établir une entité indépendante responsable d'administrer le régime et de mettre à profit le savoir-faire qui caractérise les régimes de retraite très respectés du secteur public de l'Ontario, de même que de tirer parti de la solidité du secteur des services financiers de la province.

Nous sommes résolus à collaborer sans relâche jusqu'au lancement du régime en janvier 2017. Les éléments de conception, l'éventuelle intégration au RPC bonifié ou l'élargissement du RRPO à d'autres provinces et territoires sont des questions qui retiennent toute notre attention. Nous tenterons de recueillir des commentaires à une date ultérieure sur la prestation, l'administration et la mise en œuvre progressive à une date ultérieure. Un dialogue continu sera essentiel tout au long du processus.

Soyons clairs, notre option privilégiée reste la bonification du RPC; c'est ce que le gouvernement préconise depuis 2010. Malheureusement, le gouvernement fédéral a unilatéralement fermé la porte à toute discussion à ce sujet.

Le coût de l'inaction est beaucoup trop élevé; nous devons agir. Si le gouvernement fédéral refuse d'intervenir, le gouvernement de l'Ontario est, quant à lui, prêt à prendre des mesures pour s'attaquer au problème de l'épargne insuffisante.

Nous savons que pour établir un RRPO solide et efficace, il importe de recueillir les points de vue des employeurs, syndicats, associations, jeunes travailleurs, experts, particuliers et familles. Il est essentiel que les Ontariennes et les Ontariens puissent participer à la conception d'un régime de retraite qui aura une incidence profonde sur la vie de millions de concitoyennes et concitoyens.

Il s'agit d'assurer notre avenir collectif pour que nous puissions tous vivre notre retraite dans la dignité. Nous agissons aujourd'hui, afin que demain notre économie soit forte.

*Original signé par*

L'honorable Mitzi Hunter

Ministre associée des Finances (Régime de retraite de la province de l'Ontario)

## Contenu

À propos de ce document.....	1
Contexte.....	2
Le problème de l'épargne insuffisante.....	4
Déclin des régimes de retraite offerts par des employeurs .....	4
Épargne individuelle modeste .....	4
Augmentation de l'espérance de vie .....	5
Principales caractéristiques du Régime de retraite de la province de l'Ontario.....	7
Première considération : définition du concept de régime de retraite d'employeur comparable .....	9
Approche préconisée par l'Ontario : définir un régime « comparable » comme étant un régime de retraite interentreprises à prestations déterminées ou à prestations cibles .....	9
Un revenu viager élimine le risque d'épuisement précoce de l'épargne .....	9
L'indexation sur le taux d'inflation protège le pouvoir d'achat.....	10
L'obligation pour l'employeur de cotiser illustre le principe du partage des responsabilités .....	10
Le partage du risque de placement atténue les effets d'un rendement du marché plus faible que prévu .....	11
L'immobilisation des fonds garantit que l'épargne sera disponible pour la retraite .....	11
Le RRPO par rapport aux autres mécanismes d'épargne-retraite .....	11
Implications de l'approche préconisée .....	12
Capacité accrue de répondre aux besoins d'une main-d'œuvre contemporaine mobile .....	12
Incidence sur la situation d'ensemble de l'épargne-retraite.....	13
Questions à débattre .....	14
Seconde considération : détermination d'un seuil de gains minimum adéquat.....	15
Approche préconisée par l'Ontario : s'aligner sur le seuil de 3 500 \$ du RPC .....	16
Quelles personnes risquent de trop épargner? .....	17
Un seuil de 3 500 \$ : maximiser la participation et les prestations pour les travailleurs .....	21
Stratégies pour aider les personnes qui risquent de trop épargner et les futurs aînés à faible revenu .....	27
Aider les particuliers et les familles à faible revenu pendant leurs années de vie active .....	27
Assurer le revenu de retraite des futurs aînés à faible revenu .....	28
Questions à débattre .....	29

Troisième considération : répondre aux besoins des travailleurs autonomes.....	30
Qu'entend-on par « travailleurs autonomes »?.....	30
La situation particulière des travailleurs autonomes .....	31
Questions à débattre .....	33
Annexe : Le système actuel de revenu de retraite du Canada .....	34
Premier pilier .....	34
Deuxième pilier .....	35
Troisième pilier.....	36
Régimes de pension agréés (RPA).....	36
Régimes de pension agréés collectifs (RPAC) .....	38
Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) .....	39
Régimes de participation différée aux bénéficies (RPDB) .....	40
Vue d'ensemble de l'épargne-retraite .....	40

## À propos de ce document

Dans le *Budget 2014*, le gouvernement décrit les principales caractéristiques du RRPO, tout en soulignant que d'autres consultations et analyses sont nécessaires pour parachever les paramètres de sa conception. À cette étape-ci du processus de consultation du gouvernement, trois grandes questions sont débattues :

1. **Régime de retraite d'employeur « comparable »** : comme indiqué dans le *Budget 2014*, la population active ontarienne souscrivant déjà à un régime de retraite « comparable » ne serait pas tenue de s'inscrire au RRPO. Une définition claire de ce qui constitue un régime comparable est nécessaire afin d'établir qui doit s'inscrire au RRPO ou non.
2. **Seuil de gains minimum** : dans le *Budget 2014*, il est mentionné que les paramètres du RRPO comporteraient un seuil de gains minimum, en dessous duquel aucune cotisation ne serait requise. On y mentionne également que le gouvernement tiendrait des consultations afin de déterminer si ce seuil devrait refléter le seuil du Régime de pension du Canada (appelé exemption de base annuelle ou EBA), établi à 3 500 \$.
3. **Soutien aux travailleurs autonomes** : comme souligné dans le *Budget 2014*, les travailleurs autonomes ne seraient pas tenus de cotiser au RRPO. Cette décision résulte des règles actuelles visant les régimes de pension agréés (RPA), au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du gouvernement fédéral, et du statut unique des travailleurs autonomes, qui sont à la fois employés et employeurs. Le gouvernement s'est engagé à tenir des consultations sur la meilleure façon de venir en aide aux travailleurs autonomes, car il importe que toute la population active ontarienne puisse jouir d'une retraite décente, y compris les travailleurs autonomes.

Afin d'orienter le débat, ce document aborde chacun des enjeux et décrit l'approche préconisée par le gouvernement. On y formule également des questions dans le but d'obtenir des commentaires. Les renseignements obtenus dans le cadre de ce processus de consultation seront des plus utiles pour parachever les paramètres de conception du RRPO.

Vous pouvez nous faire parvenir vos réponses à l'une ou l'autre des questions, ainsi que vos commentaires sur l'initiative du RRPO dans son ensemble, par courriel à [ORPP@ontario.ca](mailto:ORPP@ontario.ca) ou par la poste :

Régime de retraite de la province de l'Ontario : principales considérations liées à la conception  
Secrétariat du budget  
Ministère des Finances  
95, rue Grosvenor  
Édifice Frost Nord, 3<sup>e</sup> étage  
Toronto (Ontario) M7A 1Z1

Les commentaires doivent nous parvenir au plus tard le **13 février 2015**.

## Contexte

Les experts de la retraite recommandent que les travailleurs ciblent un taux de remplacement de leurs revenus de 50 % à 70 %, de manière à pouvoir maintenir, une fois à la retraite, le même niveau de vie que celui dont ils jouissaient durant leur vie active. Le système de sécurité du revenu de retraite du Canada repose sur trois « piliers » qui contribuent à soutenir financièrement les personnes âgées à la retraite :



**Le premier pilier** regroupe les suppléments du revenu financés par des fonds publics et versés aux personnes âgées. Ces prestations sont fonction de critères d'admissibilité ayant trait au statut de résident et au revenu.

**Le second pilier** comprend le RPC, programme de pension obligatoire pour les travailleurs autonomes. Le RPC est financé par des cotisations d'employeurs et d'employés ainsi que par les revenus de placement générés par l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada.



**Le troisième pilier** comporte un éventail de régimes volontaires de retraite ouvrant droit à une aide fiscale, notamment les régimes de retraite à prestations déterminées (PD), les régimes de retraite à prestations cibles (PC), les régimes de retraite interentreprises (RRI)<sup>1</sup>, les régimes de retraite à cotisations déterminées (CD), les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) individuels et collectifs, les régimes de pension agréés collectifs<sup>2</sup> (RPAC) et les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB).

Consulter l'*Annexe : Système actuel de revenu de retraite du Canada* pour en savoir plus sur ces régimes volontaires de retraite.

---

<sup>1</sup> Actuellement, en Ontario, de nombreux RRI offre des prestations cibles permettant de réduire les prestations constituées, y compris les rentes en cours de versement aux retraités, pour pallier l'insuffisance du financement. Les régimes de retraite à employeur unique (RREU) peuvent offrir des prestations cibles lorsque le taux de contribution de l'employeur est énoncé dans une convention collective, mais ce type de régimes n'a pas cours actuellement en Ontario. Rappelons que même s'il n'existe pas de cadre réglementaire distinct pour les régimes à PC, le gouvernement a déjà annoncé son intention d'en créer un pour les RRI et les RREU.

<sup>2</sup> La province a présenté la *Loi sur les régimes de pension agréés collectifs* le 8 décembre 2014. Cette loi jette les bases d'un cadre juridique pour l'établissement et l'administration des RPAC en Ontario.

## Le problème de l'épargne insuffisante

Le système canadien de revenu de retraite fonctionne raisonnablement bien pour les retraités actuels. Un certain nombre d'études réalisées par des experts en matière de retraite, des universitaires et des instituts de politiques publiques révèlent toutefois que les futurs retraités n'épargnent peut-être pas suffisamment en prévision de la retraite, et il est probable que cette situation aille en s'aggravant<sup>3</sup>. Des études récentes menées par le Conference Board du Canada et Manuvie révèlent qu'un nombre accru de personnes reconnaissent qu'ils n'épargnent pas assez pour leur retraite. Un certain nombre de facteurs clés contribuent au problème de l'épargne insuffisante.

### Déclin des régimes de retraite offerts par des employeurs

En 2012, seulement 34 % de la main-d'œuvre ontarienne participait à un régime de retraite d'employeur, aussi appelé régime de pension agréé (RPA). Dans le secteur privé, les chiffres sont encore plus bas, tandis que seulement 28 % de la population active a l'avantage de participer à un RPA. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. Beaucoup d'employeurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, sont d'avis que les régimes de retraite d'employeur, notamment les régimes à PD, sont coûteux et difficiles à administrer. D'autres employeurs ont vu leurs régimes de retraite durement touchés par les faibles taux d'intérêt à long terme et les rendements de placements peu élevés, et ont dû composer avec la volatilité et l'imprévisibilité du marché.

### Épargne individuelle modeste

Outre le déclin des régimes de retraite d'employeur, les Ontariennes et les Ontariens sont dans l'impossibilité de tirer pleinement parti des régimes volontaires d'épargne-retraite individuels. Pour illustrer ce fait, en 2012, seulement 34 % de la population active ontarienne souscrivait à un régime de retraite d'employeur. En outre, 16 % ne cotisaient pas à un régime de retraite d'employeur, mais souscrivaient à un REER individuel ou collectif. En 2012, les droits REER inutilisés au Canada se chiffraient à environ 730 milliards de dollars, dont 280 milliards de dollars en Ontario seulement. Ensemble, ces données indiquent que près de la moitié de la population active ontarienne n'avait cotisé ni à un régime de retraite d'employeur ni à un REER.

---

<sup>3</sup> Kevin D. Moore, William Robson et Alexandre Laurin, *Canada's Looming Retirement Challenge: Will Future Retirees Be Able to Maintain Their Living Standards Upon Retirement?*, C.D. Howe Institute Commentary, n° 317 (décembre 2010), [http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary\\_317.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_317.pdf); Michael C. Wolfson, *Projecting the Adequacy of Canadians' Retirement Incomes: Current Prospects and Possible Reform Option*, Institut de recherches en politiques publiques, n° 17 (avril 2011), <http://irpp.org/wp-content/uploads/2014/05/Wolfson-No17.pdf>; Benjamin Tal et Avery Shenfeld, *Canadians' Retirement Future: Mind the Gap*, Marchés mondiaux CIBC inc., *In Focus*, (20 février 2013).

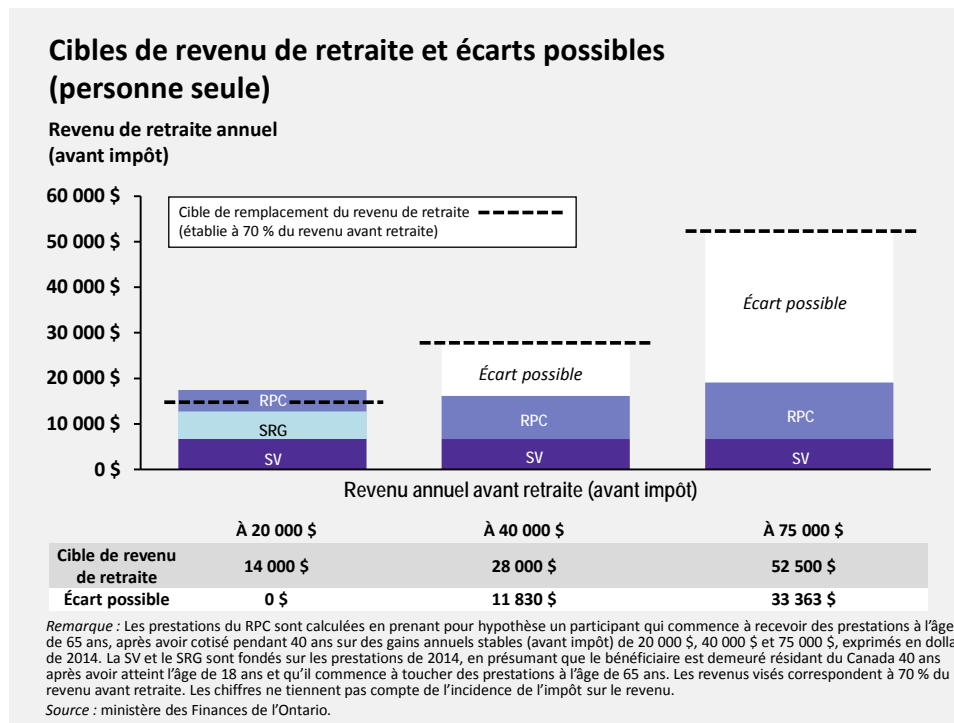
## Augmentation de l'espérance de vie

L'espérance de vie moyenne est en hausse au Canada depuis quelques années, et il est probable que la tendance se maintienne.

- En Ontario, les hommes actuellement âgés de 65 ans peuvent espérer vivre, en moyenne, 19 années de plus. D'ici 2035, ils vivront, en moyenne, 23 années de plus.
- Quant aux femmes âgées de 65 ans, leur espérance de vie est actuellement de 22 années de plus. D'ici 2035, ce nombre passera à 25 années.
- Selon une estimation du Bureau de l'actuaire en chef du Canada, environ la moitié des personnes qui ont aujourd'hui 20 ans peuvent espérer vivre jusqu'à 90 ans ou plus.

L'augmentation de l'espérance de vie indique une hausse du niveau de vie et une amélioration des résultats sur la santé. Quoi qu'il en soit, ce phénomène réduit l'épargne individuelle et la capacité des régimes de retraite d'employeur d'assurer un revenu à vie, sachant qu'une retraite peut durer des décennies.

Les experts de la retraite recommandent aux gens de remplacer de 50 % à 70 % de leurs revenus durant la vie active, de manière à maintenir le même niveau de vie une fois à la retraite. En l'absence d'un régime de retraite d'employeur, d'un REER individuel ou collectif, ou d'autres épargnes constituant une source de revenu de retraite, de plus en plus d'Ontariennes et d'Ontariens devront compter davantage sur les programmes des premier et second piliers. Ces prestations de retraite, à elles seules, ne constitueront pas une source suffisante de remplacement du revenu pour une majorité d'Ontariennes et d'Ontariens. En l'absence d'une épargne supplémentaire pour la retraite, un écart considérable va se creuser entre le revenu dont ils auront besoin et celui qu'ils auront à leur disposition une fois à la retraite.



Les risques liés à l'inaction ne sont pas négligeables. Pour la population active ontarienne, cela peut signifier une baisse de son niveau de vie à l'âge de la retraite. Pour l'économie au sens large, l'épargne insuffisante forcerait les retraités à réduire leurs dépenses, au moment où un ralentissement de la croissance de la population active entraînerait une réduction de la population active et une augmentation du nombre de retraités. Pour le gouvernement, cela se traduirait par une pression accrue sur les programmes sociaux, ce qui ne serait pas sans conséquences pour les contribuables.







L'Ontario milite en faveur d'une bonification du RPC depuis 2010, et cette approche demeure celle que privilégie la province pour renforcer le système de revenu de retraite. Par suite de la décision du gouvernement fédéral de mettre un terme aux discussions sur la bonification du RPC, le gouvernement de l'Ontario a décidé qu'il ne pouvait plus se permettre d'attendre pour agir. Il prend donc les devants pour régler ce problème urgent en établissant le RRPO.

## Principales caractéristiques du Régime de retraite de la province de l'Ontario

Le gouvernement poursuit son projet d'établissement du RRPO, premier régime de retraite provincial obligatoire du genre, qui permettrait d'améliorer la protection offerte par les régimes de retraite pour plus de trois millions de travailleuses et travailleurs de l'Ontario<sup>4</sup>.

Le RRPO mettrait à profit les forces du RPC et aiderait des millions de travailleuses et travailleurs de l'Ontario à s'assurer d'une retraite plus confortable.

### Comme pour le RPC, le RRPO...

	<b>Offrirait, pendant toute la durée de la retraite, un revenu stable et prévisible, indexé sur le taux d'inflation</b> : les prestations étant prévisibles, il serait plus aisé pour les gens de se préparer en vue de leur retraite, tandis que l'indexation éviterait l'érosion progressive du pouvoir d'achat.
	<b>Répartirait les risques de longévité et de placement</b> : le partage de ces risques permettrait d'éviter que les économies d'un membre ne soient épuisées avant son décès et atténuerait les effets de la fluctuation des taux de rendement.
	<b>Imposerait une participation en parts égales des employeurs et employés, avec un plafond des cotisations de 1,9 % chacun</b> : les cotisations patronales seraient obligatoires pour tous les RPA. Cela contribuerait à stimuler l'épargne-retraite personnelle ce qui, à son tour, profiterait à l'économie ontarienne dans son ensemble.
	<b>Viserait à remplacer 15 % des revenus d'un particulier</b> : les cotisations seraient obligatoires pour les gains allant jusqu'à 90 000 \$ (en dollars de 2014). Aucune cotisation ne serait requise en dessous d'un seuil de gains minimum.
	<b>Exigerait que les prestations soient dévolues à mesure que les cotisations sont payées</b> : on s'assurerait ainsi que le système est équitable et que les nouvelles générations n'ont pas à porter le fardeau des coûts supplémentaires engendrés par les prestations versées aux retraités.
	<b>Imposerait l'« immobilisation » des cotisations</b> : les participants ne pourraient pas puiser dans l'épargne constituée pour surmonter des difficultés financières à court terme avant l'âge de la retraite.

Le RRPO est destiné à soutenir les personnes les plus susceptibles de ne pas pouvoir épargner suffisamment. C'est pourquoi l'inscription au RRPO serait obligatoire pour les travailleurs de l'Ontario admissibles, à l'exclusion de ceux des secteurs sous réglementation fédérale, comme le secteur bancaire et celui des télécommunications, des employés qui souscrivent à un régime de retraite d'employeur et des travailleurs autonomes. (La question des travailleurs autonomes est abordée à la page 30.)

<sup>4</sup> Le nombre réel de participants sera fonction d'éléments de conception détaillés, comme la définition d'un régime comparable, le seuil de gains minimum et la gestion des cotisations salariales. La population de cotisants potentiels est estimée à partir de données de 2011. Cette estimation sera modifiée pour tenir compte de la croissance de cette population au moment du lancement du RRPO, en 2017.

Une administration rentable et un régime simple, tant pour les employeurs que pour les employés, sont des priorités clés. Le RRPO sera administré par une entité indépendante dotée d'une structure de gouvernance et d'une stratégie de placement solides qui assureront une gestion efficace, la reddition des comptes, la transparence et l'équité. Cette entité travaillera d'arrache-pied pour mettre à profit le savoir-faire et la capacité des régimes de retraite très respectés du secteur public de l'Ontario et la force du secteur des services financiers de la province, de manière à ce que le RRPO et les fonds soient administrés efficacement et de façon rentable. Les actifs du RRPO seront administrés de manière à servir les intérêts des travailleurs et ne seront pas intégrés aux recettes globales du gouvernement, pas plus que dans ses états financiers annuels.

## Première considération : définition du concept de régime de retraite d'employeur comparable

« Comme le RRPO vise à aider les personnes qui risquent le plus de ne pas épargner suffisamment, en particulier les personnes à revenu moyen n'ayant pas accès à un régime de retraite d'employeur, les participants à un régime de retraite comparable ne seraient pas tenus de s'inscrire au RRPO. »

*Budget de l'Ontario 2014*

Le problème de l'épargne insuffisante est complexe. Il requiert un éventail d'outils, obligatoires et volontaires, et la collaboration de tous les secteurs. De par la conception de ses trois piliers, le système actuel de revenu de retraite du Canada reconnaît la nécessité d'une approche multidimensionnelle au problème de l'épargne insuffisante. C'est ce qui explique que l'Ontario suive une stratégie à trois volets visant à renforcer le système de revenu de retraite et qu'elle ait récemment présenté une loi établissant un cadre juridique pour l'instauration et l'administration des RPAC en Ontario.

Le RRPO vise à améliorer les mécanismes d'épargne-retraite obligatoire par la création d'un instrument d'épargne conçu pour les salariés ontariens qui exercent dans des secteurs sous réglementation provinciale et qui n'ont pas accès à un régime de retraite d'employeur comparable. Le RRPO viendrait compléter l'épargne volontaire et les prestations des premier et second piliers. L'adhésion obligatoire des travailleurs ontariens admissibles qui ne participent pas à un régime « comparable » permettra à ces travailleurs de se constituer un revenu de retraite minimal.

### Approche préconisée par l'Ontario : définir un régime « comparable » comme étant un régime de retraite interentreprises à prestations déterminées ou à prestations cibles

L'approche préconisée par le gouvernement pour s'attaquer au problème de l'épargne insuffisante demeure la bonification du RPC. Le RRPO est donc actuellement conçu de façon à refléter les caractéristiques clés du RPC qui en ont fait un régime de retraite efficace pour les travailleurs canadiens. La section qui suit décrit en quoi chacune des caractéristiques clés du RPC et du RRPO contribuera à assurer un revenu de retraite décent.

#### **UN REVENU VIAGER ÉLIMINE LE RISQUE D'ÉPUISEMENT PRÉCOCE DE L'ÉPARGNE**

Les particuliers qui épargnent en vue de la retraite se posent un certain nombre de questions essentielles, notamment : **Combien d'années puis-je m'attendre à vivre? Combien de temps mon épargne devra-t-elle durer?** Le RRPO répondrait à ces incertitudes en procurant aux participants un revenu de retraite stable et prévisible jusqu'à la fin de leur vie, comme c'est le cas pour le RPC. C'est aussi l'équivalent de ce qu'offrent les régimes à PD et les régimes de retraite interentreprises (RRI) à PC.

En revanche, les prestations constituées dans le cadre de régimes à CD, de RPDB et de REER collectifs sont limitées par la valeur des cotisations accumulées et le rendement des placements. Cela signifie qu'elles peuvent ne pas être suffisantes pour fournir un revenu à vie; les retraités doivent déterminer à quel rythme ils écouleront leur épargne et, s'ils vivent plus longtemps que prévu, assumer le risque de ne plus avoir assez d'argent pour s'offrir une retraite confortable. On appelle souvent ce problème le « risque de longévité ».

Les particuliers peuvent réduire le risque de longévité en achetant une rente viagère auprès d'une compagnie d'assurance. Une rente viagère assure le versement à vie d'un revenu annuel prédéterminé au bénéficiaire et, si désiré, à son conjoint. Il reste que l'utilisation de cet instrument n'est pas répandue.

### ***L'INDEXATION SUR LE TAUX D'INFLATION PROTÈGE LE POUVOIR D'ACHAT***

L'inflation correspond à un phénomène généralisé et persistant de la hausse du prix des biens et des services. Lorsqu'ils établissent un plan en vue de leur retraite, les particuliers doivent tenir compte de l'effet potentiel de l'inflation sur le pouvoir d'achat que leur procurera leur revenu de retraite. Tout comme le RPC, les prestations du RRPO seraient indexées sur le taux d'inflation, de sorte qu'ils seraient assurés de maintenir leur pouvoir d'achat tout au long de la retraite.

Certains RRI à PD et à PC, mais pas tous, prévoient le versement de prestations indexées sur le taux d'inflation. La méthode d'indexation varie selon le régime.

Les prestations des régimes à CD, des RPAC, des REER collectifs et des RPDB ne sont pas ajustées pour tenir compte de l'inflation, étant donné qu'elles sont composées des cotisations et du rendement des placements cumulés jusqu'au moment de la retraite. Les particuliers qui souscrivent à ces régimes d'épargne-retraite doivent s'assurer d'épargner suffisamment pendant leur vie active pour pouvoir faire face à la hausse constante du coût de la vie pendant leur retraite.

### ***L'OBLIGATION POUR L'EMPLOYEUR DE COTISER ILLUSTRE LE PRINCIPE DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS***

Les cotisations patronales aux régimes d'épargne-retraite reflètent une responsabilité partagée à l'égard de la sécurité de la retraite qui reconnaît l'influence des niveaux de revenu de retraite sur l'ensemble de l'économie et de la société. Le RRPO adopterait ce principe et, comme le RPC, exigerait une participation égale des employeurs et des employés.

Les régimes de pension agréés (RPA) requièrent des cotisations patronales régulières. D'autres régimes volontaires d'épargne-retraite, comme les REER collectifs et les RPAC, n'en exigent aucune, même si certains employeurs choisissent de cotiser volontairement. Dans le cas des RPDB, seuls les employeurs peuvent cotiser; le taux de cotisation est cependant laissé à la discrétion de l'employeur et est souvent fonction du rendement financier de l'entreprise.



### ***LE PARTAGE DU RISQUE DE PLACEMENT ATTÉNUÉ LES EFFETS D'UN RENDEMENT DU MARCHÉ PLUS FAIBLE QUE PRÉVU***

La mise en commun des ressources permet aux particuliers de partager le « risque de placement » associé à des rendements plus faibles que prévu. Certes, de nombreux régimes, comme les régimes à CD, les RPAC et les REER collectifs permettent aux participants d'ajuster leur stratégie de placement selon leur tolérance au risque, mais ce sont habituellement les membres qui assument eux-mêmes le risque. Des rendements moins élevés que prévu et un repli soudain du marché peuvent obliger les membres à retarder leur retraite ou à se résigner à un niveau de vie moins élevé à la retraite.

Le RRPO contribuerait à réduire ce risque en mutualisant le risque de placement. Le partage du risque de placement, aussi offert par les régimes à PD et les RRI à PC, constitue un atout de taille, car il permet aux membres d'absorber le contrecoup de la fluctuation du rendement en répartissant le risque entre les différents groupes d'âge et, dans le cas des régimes à PD, en partageant le risque avec l'employeur. De nombreux régimes à prestations déterminées et RPAC mettent en commun leurs placements pour réaliser des économies d'échelle, comme celles dont bénéficient les grandes caisses de retraite, mais ils ne partagent pas le risque de placement. Par conséquent, les membres sont plus vulnérables au contrecoup d'un repli soudain et inattendu du marché.

### ***L'IMMOBILISATION DES FONDS GARANTIT QUE L'ÉPARGNE SERA DISPONIBLE POUR LA RETRAITE***

Certaines contraintes financières passagères, comme l'achat d'une maison ou d'une voiture, peuvent compromettre les objectifs d'épargne à long terme, les familles étant alors tentées de puiser dans leur épargne-retraite pour combler leurs besoins du moment.

Pour éviter ces situations, les prestations du RPC, des régimes de retraite d'employeur et des RPAC sont « immobilisées », autrement dit, les membres ne peuvent pas les retirer avant d'avoir atteint l'âge de la retraite. De la même façon, les prestations constituées dans le RRPO seraient immobilisées afin d'éviter que des difficultés financières passagères ne prennent le dessus sur la sécurité du revenu de retraite.

## **Le RRPO par rapport aux autres mécanismes d'épargne-retraite**

Beaucoup d'Ontariennes et d'Ontariens ont accès à un éventail de régimes volontaires de retraite donnant droit à un allègement fiscal par l'entremise de leurs employeurs. En garantissant un revenu de retraite minimal, le RRPO est destiné à compléter les instruments d'épargne-retraite accessibles auprès des employeurs, tout en s'assurant que ces instruments continuent de jouer un rôle important dans le maintien du niveau de vie des futurs retraités.

Une fois sa mise en œuvre achevée, le RRPO serait rentable et transférable parmi tous les employeurs participant, ce qui n'est généralement pas le cas des instruments d'épargne-retraite existants. Cela dit, une comparaison des instruments d'épargne-retraite existants avec les caractéristiques clés du RRPO révèle que les régimes à PD et les RRI à PC s'alignent étroitement sur les critères décrits ci-dessus.

## Les régimes de retraite à PD et les RRI à PC partagent de nombreux points communs avec le RPC et le RRPO

Caractéristiques clés du RRPO	Régime de pensions du Canada (RPC)	Régime de retraite à prestations déterminées (régime à PD)	Régime de retraite interentreprises à prestations cibles (RRI à PC)	Régime de retraite à cotisations déterminées (régime à CD)	Régime de pension agréé collectif (RPAC)	Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) collectif	Régime de participation différée aux bénéfices (RPDB)
1. Prestations viagères (risque de longévité)	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
2. Indexé sur l'inflation	✓	Variable selon le régime	Variable selon le régime	✗	✗	✗	✗
3. Cotisations patronales obligatoires	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗
4. Risque de placement partagé	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
5. Fonds immobilisés	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗

## Implications de l'approche préconisée

### Capacité accrue de répondre aux besoins d'une main-d'œuvre contemporaine mobile

Restreindre la notion de régime « comparable » aux régimes à PD et aux RRI à PC présenterait de nombreux avantages pour les participants au RRPO. En particulier, une définition restreinte :

- permettrait à un nombre accru d'employeurs d'offrir le RRPO à leurs employés, ce qui se traduirait par un volume de cotisants potentiels accru au sein de la population active ontarienne;

- étendrait l'accès au RRPO à une diversité de milieux de travail, ce qui ajouterait aux possibilités de transfert et d'accumulation des droits à pension des cotisants entre les employeurs participant tout au long de leur vie active. Cette possibilité revêt une importance particulière pour les jeunes travailleurs, qui sont susceptibles de changer d'employeur souvent au cours de leur carrière. Il en va de même pour ceux et celles qui travaillent à temps partiel ou qui occupent un emploi saisonnier et qui, de ce fait, ont peu souvent accès à un régime de retraite d'employeur<sup>5</sup>;
- créerait les conditions d'une participation plus stable au RRPO et allégerait vraisemblablement les coûts de conformité et le fardeau administratif du régime en réduisant le nombre de membres qui adhèrent ou mettent fin au régime chaque année;
- permettrait la répartition des risques de placement et de longévité entre un nombre accru de participants RRPO, ce qui contribuerait à accroître la stabilité et la viabilité du RRPO à long terme.

Même si le RRPO est une solution propre à l'Ontario, l'élargissement du RRPO à d'autres provinces ajouterait encore aux possibilités de transfert du régime, ce qui permettrait aux participants de passer d'un employeur participant à un autre tout en continuant d'accumuler des droits aux prestations du RRPO. Le gouvernement continuera de collaborer avec les autres provinces et d'étudier des possibilités d'élargissement du RRPO à l'extérieur de l'Ontario et de son éventuelle intégration à un RPC bonifié.

### **Incidence sur la situation d'ensemble de l'épargne-retraite**

Le gouvernement est conscient que la définition d'un régime « comparable » pourrait avoir des répercussions sur la situation d'ensemble de l'épargne-retraite. Les cotisations versées dans des instruments d'épargne-retraite font souvent partie intégrante de la structure de rémunération offerte par un employeur. L'instauration du RRPO pourrait obliger certains employeurs à faire le point sur leur régime de rémunération actuel, à prendre des décisions pour optimiser leur structure de rémunération et à élaborer un plan de transition. Cela pourrait, dans certains cas, donner lieu à un processus de négociation collective avec les associations d'employés.

Le gouvernement reconnaît la nécessité de saisir parfaitement l'incidence potentielle de la définition sur la situation générale de l'épargne-retraite. En dépit de l'approche privilégiée décrite dans le présent document, le gouvernement est résolu à consulter les entreprises, les syndicats, les organisations et les associations, de même que les particuliers, les familles et les collectivités dans toute la province pour recueillir et étudier leurs points de vue.

---

<sup>5</sup> Katherine Marshall (2003), « Les avantages de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*, Statistique Canada.

## QUESTIONS À DÉBATTRE

1. L'approche préconisée par le gouvernement demeure la bonification du RPC. Par conséquent, le concept de régime « comparable » doit être défini de façon à ne pas nuire à son éventuelle intégration du RRPO au RPC. Par conséquent, la définition d'un régime de retraite d'employeur « comparable » devrait-elle refléter les caractéristiques principales du RPC et du RRPO?
2. Quelles caractéristiques du RPC et du RRPO un régime « comparable » devrait-il absolument comporter?
  - a. Par exemple, quelle importance la protection contre le risque de longévité revêt-elle dans un instrument d'épargne-retraite obligatoire?
  - b. De même, quelle importance la protection contre le risque de placement revêt-elle dans un instrument d'épargne-retraite obligatoire?
3. Dans quelles circonstances peut-on considérer d'autres instruments d'épargne-retraite, notamment les régimes à CD, comme étant « comparables »?
  - a. L'établissement d'un taux de cotisation minimal de l'employé et de l'employeur aux régimes à CD (qui permettrait d'offrir des prestations similaires à celles du RRPO) rendrait-il ces régimes comparables?
  - b. De même, les régimes à CD pourraient-ils être considérés comme des régimes comparables si au moment de prendre leur retraite leurs membres avaient l'obligation de convertir en rente une partie de l'épargne qu'ils y ont constituée? Le cas échéant, le secteur de l'assurance en Ontario serait-il en mesure d'offrir à grande échelle des rentes abordables?
4. Les employeurs peuvent offrir des régimes d'épargne-retraite aussi diversifiés que complexes.
  - a. Comment les employeurs offrant actuellement des régimes non comparables doivent-ils s'attendre à ce leurs régimes coexistent avec le RRPO?
  - b. Combien de temps faudrait-il aux employeurs pour faire le point sur leurs approches actuelles et prendre des décisions quant à la structure de rémunération la plus appropriée pour l'avenir?
5. À votre avis, quelle serait la définition la plus adéquate d'un régime de retraite d'employeur « comparable »?

## Seconde considération : détermination d'un seuil de gains minimum adéquat

« Pour atténuer le fardeau des travailleurs à faible revenu, aucune cotisation ne serait prélevée sur les revenus inférieurs à un certain seuil, comme c'est le cas pour le RPC. Le gouvernement mènera des consultations pour déterminer si le seuil de faible revenu du RRPO sera le même que celui du RPC, soit 3 500 \$. »

*Budget de l'Ontario 2014*

Pour les adultes en âge de travailler, trouver un emploi est essentiel pour lutter contre la pauvreté. Un emploi ne garantit toutefois pas aux particuliers ou aux familles qu'ils auront un revenu suffisant pour échapper à la pauvreté. Ainsi, environ six pour cent de la main-d'œuvre ontarienne a un revenu inférieur à la mesure de faible revenu (MFR). Beaucoup de travailleurs doivent composer avec la précarité du marché du travail et accepter des emplois temporaires à temps partiel ou cumuler plusieurs emplois à temps partiel pour joindre les deux bouts. Parmi ces travailleurs, nombreux sont ceux qui n'ont pas accès à un régime de retraite d'employeur ou à d'autres avantages liés à l'emploi. Les nouveaux immigrants, les personnes handicapées et les jeunes qui ont du mal à se trouver un emploi bien rémunéré sont tout particulièrement touchés.

Dans le cadre de la Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures :

- augmenter le salaire minimum en le portant à 11 \$ de l'heure et l'indexer sur l'indice des prix à la consommation de l'Ontario afin de veiller à ce qu'il évolue au même rythme que le coût de la vie;
- majorer la Prestation ontarienne pour enfants (POE) à 1 310 \$ par enfant, par année, et l'indexer sur l'indice des prix à la consommation de l'Ontario à compter de juillet 2015. La POE augmente le revenu de plus de 500 000 familles à revenu faible ou modeste et aide les gens à trouver un emploi en réduisant les obstacles financiers qui les empêchent de quitter l'aide sociale;
- assurer la prestation de soins dentaires aux enfants de familles à faible revenu et s'engager à étendre cette couverture en permettant aux enfants et aux familles à faible revenu d'avoir accès à des médicaments d'ordonnance et à d'autres services de santé. Pour aller de l'avant, le gouvernement consultera les groupes intéressés afin d'examiner des options permettant d'étendre la prestation de ces soins à toute la population ontarienne à faible revenu;
- offrir des programmes d'apprentissage à temps plein aux tout-petits, de manière à ce que les parents vivant dans la pauvreté aient plus de temps dans la journée pour suivre des études ou une formation, ou encore travailler, tout en réduisant leurs frais de garde;

- investir 295 millions de dollars sur deux ans dans la Stratégie ontarienne d'emploi pour les jeunes afin d'aider les jeunes Ontariennes et Ontariens à trouver un emploi et à acquérir des compétences précieuses. Cette initiative a contribué à la création de plus de 20 000 perspectives d'emploi pour les jeunes;
- exhorter le gouvernement fédéral à collaborer avec l'Ontario à des initiatives visant à réduire la pauvreté.

En s'appuyant sur ces initiatives, il est possible de faire en sorte que les travailleurs et les personnes âgées à faible revenu d'aujourd'hui aient accès, demain, à une retraite décente.

### Approche préconisée par l'Ontario : s'aligner sur le seuil de 3 500 \$ du RPC

Le seuil de gains annuels minimum du RPC exempte les travailleurs en situation d'emploi précaire ou qui sont très peu actifs sur le marché du travail de participer au régime. Appelé exemption de base annuelle (EBA), ce seuil est établi à 3 500 \$.

- Les travailleurs dont les gains annuels sont inférieurs à ce seuil (et leurs employeurs) ne versent aucune cotisation au RPC et n'accumulent aucun droit à prestations du RPC sur ces gains.
- Les travailleurs dont les gains annuels sont supérieurs à ce seuil (et leurs employeurs) ne versent aucune cotisation sur les premiers 3 500 \$ de gains, mais ils accumulent tout de même des droits à prestations du RPC sur les gains inférieurs au seuil de 3 500 \$. Les droits à prestations au RPC acquis sur les gains se situant sous le seuil des 3 500 \$ sont financés par un taux de cotisation légèrement plus élevé, assumé par l'ensemble des participants sur les gains excédant 3 500 \$.

L'approche privilégiée par le gouvernement pour l'établissement d'un seuil de gains minimum pour le RRPO consiste à harmoniser ce seuil à l'EBA de 3 500 \$ du RPC. Cette approche :

- optimiserait, à long terme, la participation et les prestations des travailleurs, notamment ceux qui se trouvent en situation d'emploi inhabituelle ou qui connaissent des périodes temporaires de faibles gains, comme c'est le cas pour un grand nombre de jeunes et de nouveaux immigrants;
- allégerait le fardeau administratif des employeurs.

Le gouvernement est conscient que cette approche pourrait avoir certains effets sur les travailleurs qui connaissent des périodes de faibles gains persistantes, ce qui explique que des experts et des parties intéressées préconisent pour le RRPO l'adoption d'un seuil de faibles gains minimum supérieur à 3 500 \$. Cependant, comme mentionné dans la présente section, une majoration du seuil de gains minimum réduirait la possibilité pour les travailleurs de cotiser au RRPO et, par le fait même, leurs prestations.

Dans cette optique, cette section comporte une analyse des profils de gains. Elle présente aussi des stratégies non intégrées au RRPO qui pourrait mieux répondre aux besoins des travailleurs à faible revenu d'aujourd'hui et des personnes âgées à faible revenu de demain.

## Quelles personnes risquent de trop épargner?

Une épargne-retraite additionnelle n'est peut-être pas nécessaire pour les personnes qui maintiennent un faible revenu pendant toute leur vie active.

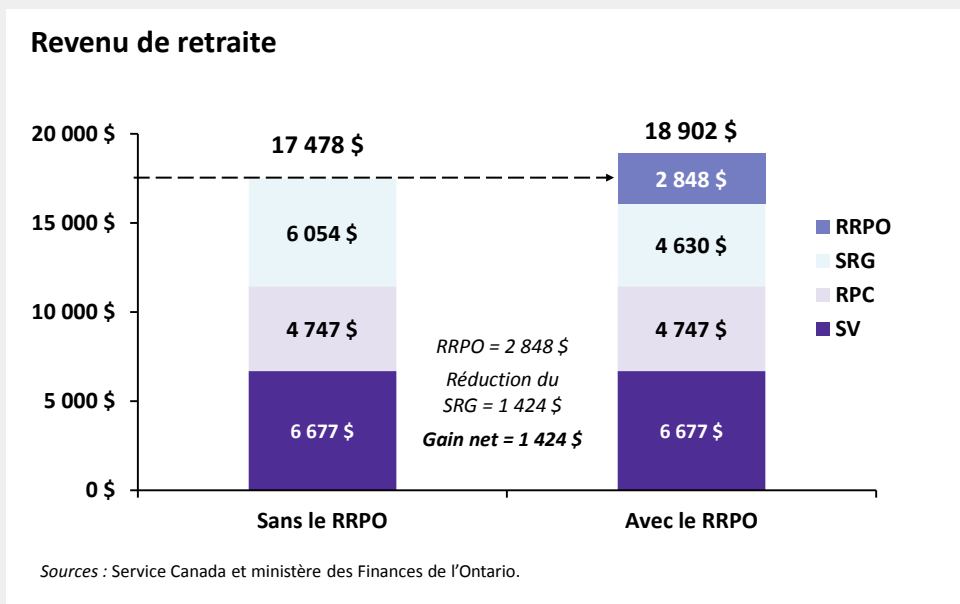
- Combinées au RPC, les prestations du premier pilier versées aux personnes âgées à faible revenu, qui découlent de la persistance de faibles gains, de longues périodes de chômage ou de la dépendance à l'égard de mesures de soutien du revenu (p. ex. l'aide sociale), peuvent constituer un niveau élevé de remplacement du revenu. Par conséquent, ces personnes n'ont peut-être pas besoin d'une épargne-retraite additionnelle.
- En outre, compte tenu de la conception des mesures de soutien du premier pilier, les personnes qui reçoivent des prestations du SRG et du Régime de revenu annuel garanti (RRAG) risquent fort de voir ces prestations réduites une fois à la retraite si elles ont cotisé au RRPO pendant leur vie active. Comme le calcul des prestations du SRG et du RRAG est fondé sur le revenu, ces prestations sont réduites pour chaque dollar de revenu additionnel provenant d'une autre source, y compris de régimes de retraite d'employeur, du RPC et, vraisemblablement, du futur RRPO<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Même si le gouvernement fédéral n'a pas indiqué comment il entendait traiter les prestations du RRPO pour déterminer l'admissibilité au SRG, il est probable que la démarche soit similaire à celle utilisée pour traiter les revenus provenant du RPC et des régimes de retraite d'employeur.

### Exemple : Incidence potentielle des prestations du RRPO sur le revenu de retraite<sup>7</sup>

- Le graphique ci-dessous illustre l'incidence potentielle du RRPO sur le revenu de retraite d'une personne âgée célibataire dont le revenu, avant la retraite, était de 20 000 \$ par année.
- Sans le RRPO, cette personne âgée recevrait environ 17 000 \$ par année sous la forme de prestations de la SV, du SRG et du RPC, soit environ 85 % de son revenu avant la retraite.
- Si elle avait cotisé au RRPO, elle aurait droit à des prestations de 2 248 \$ par année, et 50 % de cette somme serait déduite de ses prestations du SRG.
- L'augmentation nette de son revenu serait donc de 1 424 \$ par année si elle avait contribué au RRPO, soit un taux de remplacement de son revenu de 95 %.



<sup>7</sup> Cet exemple prend pour hypothèses de départ une personne âgée ayant cotisé pendant 40 ans au RPC et au RRPO, avec des gains annuels stables de 20 000 \$ (avant impôt) tout au long de sa vie active. Dans l'exemple, la personne âgée est célibataire et n'a aucune autre source de revenus que des prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV), du Supplément de revenu garanti (SRG), du RPC et du RRPO. Les prestations du RRPO sont fondées sur les paramètres du Budget 2014. Tous les chiffres sont exprimés en dollars de 2014.



### ***Les travailleurs à faibles gains ne risquent pas forcément de trop épargner***

Le tableau de la page 20 illustre le risque d'épargne excessive que courent les personnes qui ont toujours de faibles gains et qui cotisent au RRPO pendant toute leur vie active. Lorsqu'on réfléchit à la détermination du seuil de gains minimum dans le RRPO, il ne faut pas oublier que même si les gains et le revenu des ménages sont liés, *la majorité des travailleurs qui ont de faibles gains pour une année en particulier ne seront pas toujours dans cette situation et ne vivent pas dans un ménage à faible revenu.*

#### **Faibles gains ou faible revenu**

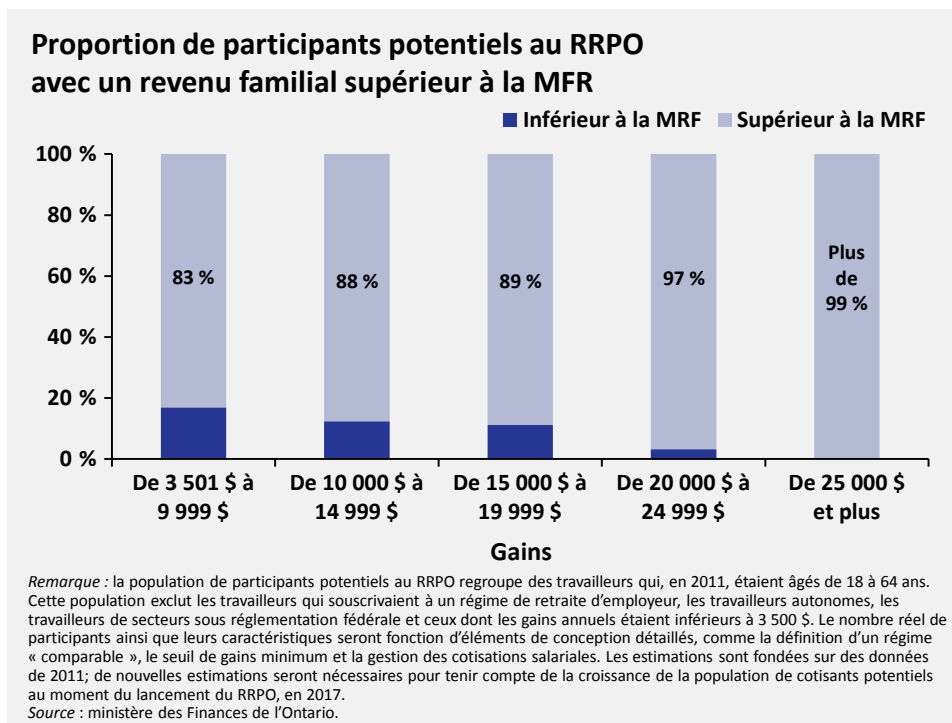
- L'expression « à faibles gains » s'applique aux particuliers dont le salaire brut provenant d'un emploi, versé par un employeur défini pour une année en particulier, est inférieur à un seuil préétabli, par exemple, 15 000 \$.
- L'expression « à faible revenu » s'applique aux particuliers dont le revenu familial total (c.-à-d. de toutes sources) est inférieur à un niveau de revenu défini, comme la mesure de faible revenu (MFR) ou le seuil de faible revenu (SFR). La MFR et le revenu après impôt et après transfert sont utilisés dans le présent document pour caractériser les ménages à faible revenu.

Environ 33 % des travailleurs qui pourraient éventuellement cotiser au RRPO ont des gains annuels inférieurs à 15 000 \$. Cependant, environ 85 % de ces travailleurs sont issus d'un ménage dont le revenu est supérieur à la MFR<sup>8</sup>. Les 15 % restants ont un faible revenu.

---

<sup>8</sup> Ministère des Finances de l'Ontario et Statistique Canada. Les cotisants potentiels au RRPO sont des travailleurs âgés de 18 à 64 ans, exclusion faite de ceux qui cotisaient à un régime de retraite d'employeur, qui étaient des travailleurs autonomes ou dont les gains annuels étaient inférieurs à 3 500 \$. Le nombre réel et les caractéristiques des cotisants dépendront des éléments de conception détaillés, tels que la définition d'un régime comparable, le seuil de gains minimum et la gestion des cotisations salariales. Ces estimations sont fondées sur des données de 2011 et changeront en fonction de la croissance du bassin de cotisants potentiels au moment de la mise en œuvre du RRPO à partir de 2017. Le revenu des cotisants potentiels est calculé en fonction du revenu des ménages après impôts et transferts.

Le tableau ci-dessous montre que la majorité des cotisants potentiels au RRPO dans toutes les gammes de gains ont un revenu total de ménage supérieur à la MFR.



Diverses raisons expliquent pourquoi les personnes à faibles gains ne sont pas nécessairement toutes issues de ménages à faible revenu. Une personne qui travaille à temps partiel pourrait ainsi être mariée à une personne dont le revenu est plus élevé que le sien, ou un jeune travailleur pourrait vivre avec des parents ayant un revenu supérieur au sien. En outre, les prestations fédérales et provinciales pour enfants peuvent élever le revenu d'une famille avec enfants au-dessus du seuil de la MFR.

Par ailleurs, de faibles gains pendant une année en particulier ne signifient pas forcément qu'une personne connaîtra un revenu faible à la retraite et qu'elle recevra le SRG. Des chercheurs ont étudié le cas de retraités qui recevaient des prestations du SRG et en ont conclu que des périodes de faibles gains au cours de la vie active n'entraînaient pas nécessairement le versement de prestations du SRG à la retraite<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Uppal et coll. (2009) « Parcours menant au Supplément de revenu garanti »; Finnie, Gray et Zhang (2013) Perspectives, Statistique Canada. « Guaranteed Income Supplement (GIS) Status Amongst the Retired Population: An Analysis of the Incidence, » *Analyse de Politiques*, volume 39.

Le ministère des Finances de l'Ontario a analysé le revenu des personnes âgées de 66 ou 67 ans en 2011 et a constaté :

- qu'environ les deux tiers de celles qui avaient gagné moins de 15 000 \$ au début de la cinquantaine (tranche d'âge où les gains sont censés culminer) n'étaient pas admissibles aux prestations du SRG (voir le tableau ci-dessous);
- qu'environ un cinquième des personnes qui gagnaient entre 15 000 \$ et 60 000 \$ à l'âge où les gains sont censés culminer ont en fait touché le SRG, ce qui donne à penser que le fait d'avoir des gains relativement plus élevés ne signifie pas forcément qu'on ne sera admissible au SRG à la retraite.

### Rapport entre les gains et le versement futur de prestations du SRG

Gains moyens à l'âge où les gains sont censés culminer (de 51 à 56 ans)	Proportion de personnes admissibles au SRG à 66 et 67 ans	Proportion de personnes non admissible au SRG à 66 et 67 ans
Moins de 15 000 \$	32 %	68 %
De 15 000 \$ à 60 000 \$	22 %	78 %
Plus de 60 000 \$	7 %	93 %

*Remarque* : Inclut les personnes âgées de 66 et 67 ans en 2011 pour lesquelles des données sur les gains entre 1996 et 2000 étaient disponibles, qui ne cotisaient pas à un régime de retraite d'employeur et dont les gains annuels étaient supérieurs à 3 500 \$.

*Source* : ministère des Finances de l'Ontario.

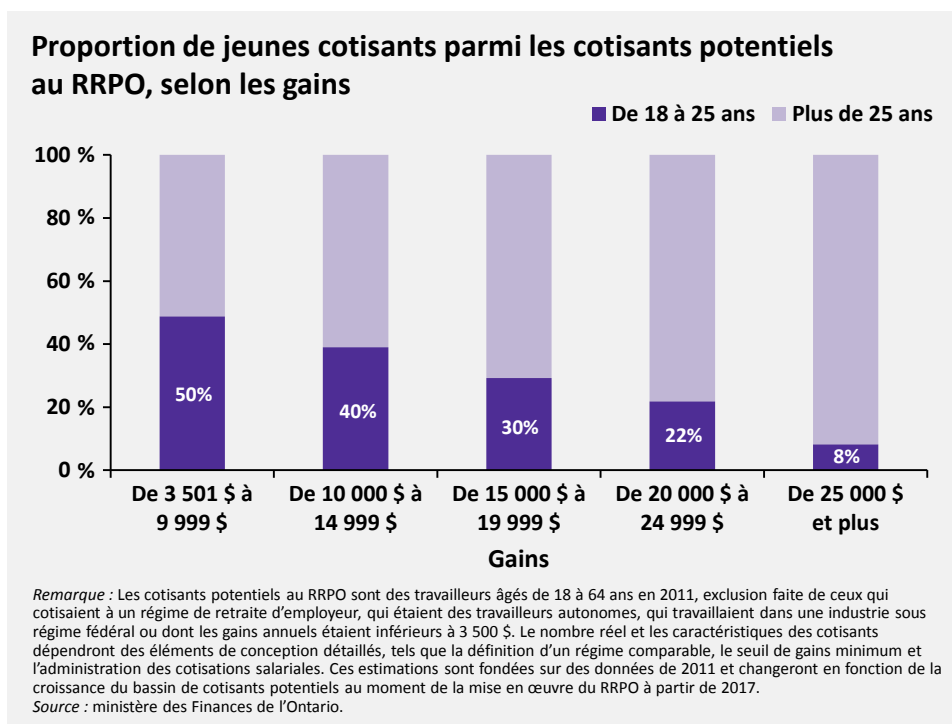
De faibles gains au cours d'une année donnée ne correspondent pas nécessairement à des revenus constamment faibles. En conséquence, l'adoption d'un seuil de gains minimum supérieur n'aide pas forcément toutes les personnes qui risquent de trop épargner et qui font face à une réduction du SRG à la retraite.

### Un seuil de 3 500 \$ : maximiser la participation et les prestations pour les travailleurs

Les caractéristiques du RRPO devraient tenir compte de la dynamique du marché du travail d'aujourd'hui et maximiser la participation et les prestations à long terme pour les travailleurs. Même si un seuil de gains minimum supérieur, par exemple 15 000 \$, permettait de réduire les cotisations de nombreux travailleurs dont le revenu est constamment faible, il diminuerait également la capacité d'un plus grand nombre de travailleurs de bénéficier du RRPO.

### **Rendre les prestations plus accessibles aux personnes ayant des périodes temporaires de faibles gains**

Pour une majorité de travailleurs, les périodes de faibles gains sont temporaires<sup>10</sup>. À plus long terme, la plupart des gens qui connaissent une période de faibles gains montrent des gains moyens supérieurs toute leur vie active, gains dont il faut tenir compte. C'est tout particulièrement vrai pour les jeunes qui connaissent habituellement des périodes de faibles gains même si, plus tard au cours de leur vie active, leurs gains sont plus élevés<sup>11</sup>. Comme le montre le diagramme ci-dessous, de larges proportions de travailleurs ayant de faibles gains et qui sont potentiellement admissibles au RRPO ont moins de 25 ans.



<sup>10</sup> Beach et Finnie (2004) « Analyse longitudinale de l'évolution des gains au Canada »; *Documents de recherche de la Direction des études analytiques*, Statistique Canada; Ren et Xu (2011) « Dynamique et déterminants du faible revenu selon différents seuils : nouvelles observations relatives au Canada en 2000 et après »; *Série de documents de recherche – Revenu*, Statistique Canada.

<sup>11</sup> Beach et Finnie, 2004.

Les travailleurs plus âgés ont aussi connu des périodes temporaires de faibles gains. Le ministère des Finances de l'Ontario a examiné, en ce qui concerne la période de 2002 à 2011, les profils de revenus d'adultes en âge de travailler et qui avaient, en 2011, de 41 à 51 ans<sup>12</sup>. Voici des pourcentages approximatifs s'appliquant à ces adultes au cours de la période de dix ans :

- 53 % connaissent au moins une année où leurs gains sont inférieurs à 15 000 \$;
- 33 % connaissent au moins trois années où leurs gains sont inférieurs à 15 000 \$;
- 5 % ont eu constamment des gains annuels inférieurs à 15 000 \$ durant la période des dix ans.

En établissant un seuil de gains supérieur, par exemple 15 000 \$, les personnes ayant des périodes de gains inférieurs à celui-ci ne seraient pas tenues de cotiser et ne pourraient donc pas participer aux prestations du RRPO pendant ces périodes. À long terme, cela aurait pour effet de réduire les prestations de ces personnes. Les jeunes, et d'autres groupes tels que les nouveaux immigrants qui intègrent le marché du travail, seraient particulièrement désavantagés à long terme par un seuil supérieur.

### ***Mettre les prestations à la portée de personnes en situation d'emploi atypique***

Les cotisants potentiels au RRPO incluraient les travailleurs employés dans un large éventail de secteurs et ayant différentes conditions de travail et divers niveaux de rémunération. L'une des plus grandes forces du RRPO est de pouvoir soutenir la population active diversifiée de l'Ontario.

---

<sup>12</sup> Les estimations comprennent les cotisants potentiels au RRPO et excluent donc les travailleurs qui participaient à un régime de retraite d'employeur, étaient des travailleurs autonomes, travaillaient dans une industrie sous régime fédéral ou avaient des gains inférieurs à 3 500 \$. Les résultats montrés dans cet exemple sont tirés des dernières données administratives fiscales de 2002 à 2011. Le seuil de 15 000 \$ a été ajusté pour tenir compte de l'inflation au cours de la période de ces dix ans.

Les travailleurs dont l'emploi est atypique ou précaire<sup>13</sup> sont moins susceptibles d'avoir accès à un régime de retraite d'employeur et représentent une part importante des cotisants potentiels au RRPO.

Les estimations préliminaires concernant les trois millions et plus de cotisants potentiels au RRPO<sup>14</sup> montrent qu'au cours d'une année donnée :

- 25 % cumuleront plusieurs emplois;
- 25 % connaîtront au moins une cessation d'emploi chaque année;
- 25 % travailleront à temps partiel.

Les personnes qui cumulent des emplois au cours d'une année seraient assujetties à l'exemption de gains de façon distincte pour chaque emploi à temps plein ou à temps partiel. L'adoption d'un seuil de gains plus élevé, comme 15 000 \$, signifierait qu'une proportion importante de leurs gains totaux serait exemptée de cotisations. Ces travailleurs seraient donc dans l'impossibilité de participer aux prestations pour la portion de leur salaire située sous le seuil, ce qui, à long terme, aurait pour effet de réduire les prestations du RRPO.

Un seuil de gains minimum plus élevé, par exemple 15 000 \$, exclurait également de nombreux travailleurs à temps partiel dont la rémunération totale est inférieure à ce seuil.

En revanche, un seuil de 3 500 \$ fait en sorte que les travailleurs occupant un emploi atypique peuvent accumuler des prestations sur une plus grande part de leurs gains au cours de leur vie active.

---

<sup>13</sup> L'emploi atypique comprend le travail à temps partiel ou temporaire (à contrat ou saisonnier), le travail indépendant et le cumul d'emplois. L'emploi précaire est un sous-ensemble de travail atypique dans lequel les travailleurs sont particulièrement touchés par l'insécurité d'emploi en raison (entre autres) de la faiblesse du revenu ou du manque d'accès à un régime d'assurance maladie ou de retraite d'employeur. Réf. Vosko, Leah (2010) *Managing the Margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment*. Oxford (Royaume-Uni) : Oxford University Press.

<sup>14</sup> Les cotisants potentiels au RRPO sont des travailleurs âgés de 18 à 64 ans, exclusion faite de ceux qui cotisaient à un régime de retraite d'employeur, qui étaient des travailleurs autonomes ou dont les gains annuels étaient inférieurs à 3 500 \$. Le nombre réel et les caractéristiques des cotisants dépendront des éléments de conception détaillés, tels que la définition d'un régime comparable, le seuil de gains minimum et la gestion des cotisations salariales. Ces estimations sont fondées sur des données de 2011 et changeront en fonction de la croissance du bassin de cotisants potentiels au moment de la mise en œuvre du RRPO à partir de 2017.

***Permettre à tous les travailleurs de cotiser sur une fourchette élargie de gains***

Si le seuil de gains minimum était supérieur, par exemple 15 000 \$, tous les cotisants, y compris ceux dont les gains sont au-dessus de ce seuil, auraient des taux de prestations et de remplacement inférieurs, car la fourchette des gains ouvrant droit à pension serait réduite (voir les exemples à la page 26)<sup>15</sup>. Ce phénomène, conséquence générale d'un seuil de gains minimum, aurait une incidence sur tous les cotisants, qu'ils occupent un emploi standard ou atypique.

---

<sup>15</sup> Le RPC utilise un taux de participation légèrement supérieur pour financer les prestations sur les gains inférieurs à 3 500 \$. Les exemples de l'approche privilégiée sont calqués sur le RPC. Cependant, le seuil de gains minimum de 15 000 \$, qui sert d'exemple, ne permet pas aux cotisants de participer aux prestations sur des gains inférieurs à 15 000 \$. Il en coûterait très cher de verser des prestations sur des gains inférieurs à 15 000 \$, ce qui entraînerait le besoin d'avoir un taux de cotisation beaucoup plus élevé et de créer d'importants montants d'interfinancement entre les cotisants.

En calquant le seuil relativement bas de 3 500 \$ prévu par le RPC, on permet à tous les participants de cotiser davantage et de recevoir une prestation d'autant plus élevée.

### Exemples de différents seuils de gains minimums

Total des gains durant une année donnée		Approche privilégiée (3 500 \$)	Exemple d'un seuil supérieur (15 000 \$)
10 000 \$	1 emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur <b>6 500 \$</b> (10 000 \$ moins 3 500 \$)</li> <li>Cumule des prestations sur <b>10 000 \$</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne cotise pas et ne cumule aucune prestation parce que les gains sont en dessous du seuil</li> </ul>
	2 emplois, chacun payant 5 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur 1 500 \$ dans chaque emploi (5 000 \$ moins 3 500 \$) pour <b>3 000 \$</b> en tout</li> <li>Cumule des prestations sur <b>6 500 \$</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne cotise pas et ne cumule aucune prestation parce que chaque emploi comporte des gains qui sont en dessous du seuil</li> </ul>
20 000 \$	1 emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur <b>16 500 \$</b> (20 000 \$ moins 3 500 \$)</li> <li>Cumule des prestations sur <b>20 000 \$</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur <b>5 000 \$</b> (20 000 \$ moins 15 000 \$)</li> <li>Cumule des prestations sur <b>5 000 \$</b> de gains</li> </ul>
	2 emplois, chacun payant 10 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur <b>6 500 \$</b> dans chaque emploi (10 000 \$ moins 3 500 \$) pour <b>13 000 \$</b> en tout</li> <li>Cumule des prestations sur <b>16 500 \$</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne cotise pas et ne cumule aucune prestation parce que chaque emploi comporte des gains qui sont en dessous du seuil</li> </ul>
40 000 \$	dans 1 emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur <b>36 500 \$</b> (40 000 \$ moins 3 500 \$)</li> <li>Cumule des prestations sur <b>40 000 \$</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur <b>25 000 \$</b> (40 000 \$ moins 15 000 \$)</li> <li>Cumule des prestations sur <b>25 000 \$</b></li> </ul>
	2 emplois, chacun payant 20 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur 16 500 \$ dans chaque emploi (20 000 \$ moins 3 500 \$) pour <b>33 000 \$</b> en tout</li> <li>Cumule des prestations sur <b>36 500 \$</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotise sur 5 000 \$ dans chaque emploi (20 000 \$ moins 15 000 \$) pour <b>10 000 \$</b> en tout</li> <li>Cumule des prestations sur <b>10 000 \$</b></li> </ul>

*Remarque :* Le taux de cotisation au RPC permet à tous les cotisants de participer aux prestations sur 3 500 \$ par année sans payer de cotisations sur ce montant exonéré. En cas de cumul d'emplois, le travailleur aurait un congé de cotisations sur 3 500 \$ par employeur. Cependant, ce particulier n'aurait le droit de souscrire aux prestations que sur un montant de 3 500 \$ une fois par année, et elle perdrait 3 500 \$ de gains ouvrant droit à pension sur lesquels elle aurait pu cotiser en n'occupant qu'un seul emploi. Elle peut souscrire des prestations sur ce dernier montant de 3 500 \$ si elle décide de payer les parts de l'employé et de l'employeur au moment de produire sa déclaration de revenus.

*Source :* ministère des Finances de l'Ontario.

### Un seuil de 3 500 \$ : réduire la complexité administrative

Si le seuil de gains de 3 500 \$ du RPC était adopté, cela réduirait la complexité administrative et il serait relativement simple pour les employeurs de le mettre en place et pour les participants de le comprendre. Les employeurs disposent déjà de systèmes de paie permettant de calculer et de prélever les cotisations salariales appropriées au RPC. Une méthode de déduction salariale des cotisations au RRPO conforme à celle du RPC permettrait aux entreprises d'intégrer facilement les déductions pour les cotisations au RRPO à leurs pratiques existantes.



Une participation au RRPO fondée sur un seuil de gains minimum calqué sur celui du RPC pourrait aussi faciliter l'intégration potentielle du RRPO au RPC advenant le renforcement ultérieur du RPC.

## Stratégies pour aider les personnes qui risquent de trop épargner et les futurs aînés à faible revenu

Il existe un certain nombre de raisons valables d'adopter le seuil de gains minimum de 3 500 \$ du RPC. Toutefois, il demeure important de comprendre et de gérer les impacts sur les travailleurs ayant un revenu constamment faible.

Il existe plusieurs limites à l'utilisation du seuil de gains minimum pour aider ces travailleurs. Toutefois, mis à part la conception du RRPO, le gouvernement peut avoir recours à d'autres stratégies afin de mieux gérer le risque de « surépargne ».

### Aider les particuliers et les familles à faible revenu pendant leurs années de vie active

Grâce à la Stratégie de réduction de la pauvreté, l'Ontario a pris des mesures pour améliorer la sécurité du revenu des travailleurs et de leurs familles. Toutefois, il faut en faire davantage pour les soutenir.

Un domaine dans lequel il faut agir concerne un programme fédéral, la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT).

La PFRT est un crédit d'impôt remboursable destiné à compléter les revenus des travailleurs et de leurs familles. Cependant, en 2014, la prestation maximale pour les particuliers qui travaillent est de seulement 998 \$, et ceux-ci ne reçoivent plus la PFRT dès que leur revenu dépasse 17 985 \$. Pour les familles, la prestation maximale s'élève à 1 813 \$, et elles cessent de la recevoir dès que leur revenu dépasse 27 736 \$. Compte tenu de la modicité de la prestation maximale et du faible niveau de revenu à partir duquel la PFRT n'est plus versée, il est nécessaire de bonifier ce système.

Une amélioration de la PFRT fournirait un soutien supplémentaire aux travailleurs à faible revenu afin qu'ils puissent mieux gérer leurs frais de subsistance, tout en épargnant en vue de leur retraite future grâce au RRPO.

La Stratégie de réduction de la pauvreté réclame des améliorations à la PFRT. L'Ontario n'est pas la seule à demander au gouvernement fédéral de prendre des mesures : le Comité permanent des finances l'a aussi fait.

### **Recommandation concernant une bonification de la Prestation fiscale pour le revenu de travail**

« [...] que le gouvernement fédéral procède à l'examen de la Prestation fiscale pour le revenu de travail pour déterminer comment il pourrait la bonifier ou la modifier afin qu'elle soit encore plus profitable aux Canadiens et qu'elle récompense davantage le maintien dans la population active, sous réserve de l'intention avouée du gouvernement d'équilibrer son budget à moyen terme. »

*Inégalité des revenus au Canada : un survol, Rapport du Comité permanent des finances, décembre 2013.*

### **Assurer le revenu de retraite des futurs aînés à faible revenu**

Il est urgent d'envisager des réformes au premier pilier du système de mesures de soutien (SV, SRG, RRAG).

La réduction possible des prestations fédérales existantes du SRG pour les personnes âgées à faible revenu qui auront cotisé au RRPO a été déjà mentionnée dans le présent document. Les personnes à faible revenu devraient être davantage récompensées lorsqu'elles augmentent leur épargne-retraite.

Dans certains cas, comme celui des personnes âgées célibataires, les prestations du premier palier ne suffisent pas pour leur assurer un niveau de vie supérieur à la MFR.

L'Ontario pourrait plaider en faveur de réformes relatives aux prestations pour les personnes âgées à faible revenu afin d'améliorer leur sécurité à la retraite. Ces réformes pourraient inclure :

- la révision du taux de réduction du SRG afin d'apporter un soutien accru aux personnes âgées à faible revenu ayant accès à des sources de revenu de retraite modestes, notamment les prestations du RRPO et du RPC;
- l'examen des différentes formes de soutien (comme le SRG et la prestation de survivant du RPC) afin de veiller à ce que les personnes âgées célibataires à faible revenu, qui sont essentiellement des femmes, aient un revenu global supérieur à la MFR.

## QUESTIONS À DÉBATTRE

1. En adoptant le seuil de gains minimum du RPC, trouve-t-on le juste équilibre entre le versement de cotisations et la souscription à des prestations?
2. Sinon, à combien faudrait-il fixer le seuil de gains minimum du RRPO? Quels sont les compromis possibles?
3. Si le seuil de gains minimum est différent de celui du RPC, cela entraînera des complexités d'ordre administratif. Quelles en seraient les possibles répercussions sur différents employeurs?
4. L'adoption d'un seuil de gains minimum de 3 500 \$ aurait-elle d'autres conséquences qui n'ont pas été abordées dans le présent document?
5. Existe-t-il d'autres moyens pour l'Ontario pour régler les préoccupations concernant la capacité, pour les travailleurs à revenu constamment faible, de cotiser et de souscrire à des prestations?
6. Les mesures de soutien du premier pilier, notamment les prestations du SRG et du RRAG, devraient-elles être réformées de manière à éviter que les personnes âgées à faible revenu ne voient leurs prestations réduites en raison des prestations plus élevées du RRPO?

## Troisième considération : répondre aux besoins des travailleurs autonomes

« Le gouvernement reconnaît la situation unique des travailleurs autonomes dans le marché du travail, qui ont le statut d'employés et d'employeurs. Il mènera des consultations pour les mesures les plus efficaces à prendre pour aider les travailleurs autonomes à sécuriser leur future retraite. »

*Budget de l'Ontario 2014*

Les travailleurs autonomes ne pourront pas cotiser au RRPO, étant donné les règles actuelles en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR).

Le RRPO est désigné comme un RRI, et l'Ontario collaborera avec le gouvernement fédéral pour faire en sorte que ce régime soit agréé en vertu de la LIR. À l'heure actuelle, toutefois, la LIR ne permet pas aux personnes qui n'entretiennent pas une relation d'emploi et ne reçoivent ni salaire ni traitement de cotiser à un RPA.

### Qu'entend-on par « travailleurs autonomes »?

C'est une vaste catégorie de personnes qui exploitent leur propre entreprise de diverses façons et à l'aide de différentes structures. À titre d'exemple, une personne peut exploiter son entreprise selon divers mécanismes, les plus communs étant l'entreprise personnelle, une société en nom collectif et une entreprise constituée en société.

En ce qui concerne les travailleurs autonomes qui ne sont pas admissibles à cotiser au RRPO, ce terme ne désigne que les personnes répondant à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- être propriétaires et exploitants d'une entreprise non constituée en personne morale (entreprise personnelle, société en nom collectif, certains types d'entrepreneurs indépendants);
- être propriétaires et exploitants d'une entreprise constituée en société, mais ne pas être des employés et ne recevoir ni salaire ni traitement à titre de rémunération (c'est-à-dire une personne qui reçoit de la société des distributions qui ne sont pas considérées comme des salaires ou des traitements, par exemple des dividendes).

En revanche, un particulier qui est propriétaire et exploitant d'une société constituée, et qui reçoit un salaire ou un traitement à titre d'employé de celle-ci, ne serait pas considéré comme un travailleur autonome aux fins de l'admissibilité au RRPO. En conséquence, un propriétaire exploitant constitué en société serait effectivement tenu de cotiser au RRPO, dans la mesure où il est considéré comme un employé admissible.

En moyenne, les propriétaires-exploitants d'entreprises constituées en société touchent les deux tiers de leur revenu annuel sous forme de salaires et de traitements<sup>16</sup>. Si ces personnes reçoivent d'autres types de revenu (comme des dividendes), elles ne cotisent pas au RRPO sur ceux-ci.

### **La situation particulière des travailleurs autonomes**

Les travailleurs autonomes occupent une position particulière sur le marché du travail, et les circonstances et leurs besoins financiers sont souvent plus complexes que ceux des employeurs et des employés participant à une relation classique. À titre d'exemple, les travailleurs autonomes doivent souvent trouver un équilibre entre les dépenses de leur entreprise et leur revenu personnel : souvent, une dépense sera engagée au détriment d'une autre. Les travailleurs autonomes peuvent estimer qu'investir dans leur entreprise constitue une stratégie d'épargne-retraite plus efficace que cotiser à un régime de retraite obligatoire. La situation est compliquée par le fait que leurs gains peuvent grandement fluctuer d'une année à l'autre.

Malgré tout, les données factuelles montrent que les travailleurs autonomes ont également tendance à ne pas épargner suffisamment en vue de la retraite. En fait, des études indiquent que sur le plan financier, les travailleurs autonomes sont probablement moins prêts que les salariés à prendre leur retraite. En 2011, selon Statistique Canada, environ 74 % des travailleurs autonomes ont affirmé qu'ils prenaient des mesures pour financer leur retraite, comparativement à 85 % des salariés<sup>17</sup>.

Même si les règles actuelles de la LIR interdisent aux travailleurs autonomes de s'inscrire et de cotiser à un RRPO, ceux-ci pourraient souhaiter y adhérer, comme ils le font dans le cas du RPC. L'Ontario pourrait ouvrir des discussions avec le gouvernement du Canada pour modifier les règles pertinentes de la LIR et permettre aux personnes qui ne sont pas dans une relation d'emploi et qui ne déclarent pas de revenu d'un salaire ou traitement d'adhérer au RRPO de la même façon qu'ils participent au RPC.

Quelle que soit la stratégie d'épargne-retraite utilisée par les travailleurs autonomes (instruments d'épargne comme les REER, RPAC, comptes d'épargne non enregistrés ou investissement dans leur entreprise), pour planifier leur retraite, ils doivent bien comprendre leurs objectifs de revenu à la retraite et disposer des outils financiers nécessaires pour les atteindre. Pour ce, ils doivent pouvoir énoncer leurs buts en matière de mode de vie, connaître les sources publiques et privées de revenu de retraite et savoir évaluer les produits financiers qui leur conviennent en fonction de leur tolérance par rapport au risque, de la conjoncture et de facteurs démographiques tels que l'espérance de vie.

---

<sup>16</sup> Statistiques Canada, « Le bien-être financier des travailleurs autonomes », septembre 2011.

<sup>17</sup> Statistiques Canada, « Le bien-être financier des travailleurs autonomes », septembre 2011. Données issues de trois enquêtes : l'Enquête sur la dynamique du travail et le revenu (EDTR) de 2009, l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) de 2008 et l'Enquête canadienne sur les capacités financières (ECCF) de 2009. La portée et le contenu de ces enquêtes diffèrent de l'une à l'autre, mais dans chacune les travailleurs autonomes sont définis comme étant des personnes qui ont dit qu'elles travaillaient à leur compte dans leur principal emploi ou que le travail autonome constituait leur principale source de revenus pendant la période de référence de l'enquête.

Les initiatives de littératie financière conçues pour répondre aux besoins des travailleurs autonomes peuvent être particulièrement utiles pour les doter des connaissances nécessaires pour épargner suffisamment en vue de leur retraite.

Le renforcement du système de revenu de retraite pour l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens est un aspect essentiel du plan du gouvernement pour investir dans les personnes et aider les familles des travailleurs à sécuriser leur retraite future. Puisque les travailleurs autonomes ont des circonstances et des besoins financiers particuliers comparativement à ceux qui participent à une relation employeur-employé classique, le gouvernement souhaite obtenir des commentaires sur la meilleure façon de les aider à sécuriser leur retraite.

## QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Les règles actuelles en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) interdisent aux travailleurs autonomes de cotiser au RRPO. L'Ontario devrait-il participer à des discussions avec le gouvernement du Canada en vue de modifier les règles de la LIR et permettre aux travailleurs autonomes de cotiser au RRPO?
2. Que pourrait-on faire de plus afin d'améliorer la littératie financière des travailleurs autonomes? Quel rôle devrait jouer le secteur des services financiers dans la diffusion de l'information parmi les travailleurs autonomes?
3. À part cela, comment le gouvernement peut-il aider les travailleurs autonomes à sécuriser leur revenu de retraite?

## Annexe : Le système actuel de revenu de retraite du Canada

### Premier pilier

Le premier pilier comprend les prestations offertes aux personnes âgées afin de leur assurer un revenu de base : les programmes fédéraux de SV et de SRG. En Ontario, les personnes âgées à faible revenu ont également accès à un programme provincial, le RRAG. Ces prestations sont financées par les fonds publics à même les revenus généraux du gouvernement, plutôt que par l'intermédiaire de cotisations salariales, et sont calculées selon des critères d'admissibilité fondés sur le lieu de résidence et le revenu.

- La SV est un versement mensuel actuellement offert à la plupart des Canadiennes et Canadiens âgés de 65 ans ou plus, qu'ils soient toujours au travail ou qu'ils aient travaillé ou non dans leur vie. Environ deux millions de personnes âgées de l'Ontario, soit 94 %, reçoivent les versements de SV. Le plafond annuel des versements de SV est indexé à l'IPC et se chiffre à environ 6 765 \$ par année (montant calculé sur une année en décembre 2014). La prestation annuelle moyenne de SV en Ontario s'élevait à environ 6 340 \$ (montant calculé sur une année en octobre 2014).
- Les personnes âgées ont droit à un revenu net allant jusqu'à 71 592 \$; au-delà de ce seuil, la prestation est réduite de 15 % pour chaque dollar additionnel de revenus privés.

Le SRG est un programme en fonction du revenu qui donne droit à des fonds supplémentaires s'ajoutant à la SV pour les personnes âgées résidant au Canada qui vivent dans un ménage à faible revenu. Environ 510 000 personnes âgées de l'Ontario, soit 25 % des prestataires de la SV, reçoivent également le SRG.

- Le SRG est indexé sur le RPC. En date de décembre 2014, le versement maximum annuel pour les personnes âgées est d'environ 9 175 \$ pour une personne célibataire et de 12 165 \$ pour un couple.
- Une personne âgée célibataire n'est plus admissible au SRG si ses revenus d'autres sources privées<sup>18</sup> excèdent 17 088 \$. Dans les cas des personnes âgées en couple, la limite s'élève à 22 560 \$. Les prestations sont réduites à la mesure de 50 % de chaque dollar de revenu privé<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Les autres sources de revenus privés comprennent les prestations des régimes de retraite, les retraits d'un REER, le RPC et, éventuellement, le RRPO. Les autres sources de revenus privés ne comprennent pas la SV, le SRG et le RRAG, ainsi qu'un maximum de 3 500 \$ de revenus gagnés par bénéficiaire dans un ménage. Aux fins du SRG et du RRAG, un ménage comprend un bénéficiaire et, le cas échéant, son époux ou épouse, ou conjoint ou conjointe en union libre.

<sup>19</sup> Le SRG comprend également une prestation complémentaire qui est payée aux personnes âgées à très faible revenu. Celle-ci est réduite d'un montant équivalant à 25 % des revenus privés au-delà de 2 000 \$ pour les personnes âgées célibataires et de 4 000 \$ pour les couples.



La prestation du RRAG de l'Ontario est une source de revenus complémentaire aux prestations de la SV et du SRG. La somme des prestations de la SV, du SRG et du RRAG établit un niveau de revenu minimum pour les personnes âgées admissibles de l'Ontario qui sont à faible revenu, ce qui constitue la garantie du RRAG. Actuellement, environ 140 000 personnes touchent la prestation du RRAG, ce qui représente à peu près 7 % des personnes âgées de l'Ontario.

- La garantie annuelle actuelle du RRAG est d'environ 16 935 \$ pour une personne âgée célibataire et d'environ 27 685 \$ pour un couple si les deux membres de celui-ci reçoivent la prestation de la SV (selon les taux mensuels en vigueur d'octobre à décembre 2014).
- La prestation maximum du RRAG par personne âgée admissible est de 996 \$ par année.
- Les prestations sont réduites à la mesure de 50 % de chaque dollar de revenu privé<sup>20</sup>.

## Deuxième pilier

Le deuxième pilier comprend le RPC, programme de pension obligatoire pour les salariés et les travailleurs autonomes. Le RPC est financé par des cotisations d'employeurs et d'employés, ainsi que par les revenus de placement générés par l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada. Le taux de cotisation du RPC est de 9,9 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), partagé également entre employeurs et employés.

Le RPC a pour objectif de remplacer 25 % des gains ouvrant droit à pension pour une personne qui y cotise tout au long de sa vie active. Les gains ouvrant droit à pension sont plafonnés en fonction du MGAP, qui est ajusté chaque année. Le seuil du MGAP pour 2014 est de 52 500 \$. La prestation maximum dans le cadre du RPC est actuellement de 12 500 \$ par année, tandis que la prestation moyenne versée en Ontario se situe à environ 6 800 \$.

L'EBA du RPC avait été établie au moment de sa création en 1966 à 12 % du seuil de gains maximum (appelé maximum des gains annuels ouvrant droit à pension ou MGAP), soit 600 \$. En 1976, l'EBA a été abaissée à 10 % du MGAP.

Pendant les réformes du RPC en 1997, l'EBA a été gelée à 3 500 \$ afin de réduire les coûts et d'améliorer la viabilité du RPC. Vu le faible niveau de l'EBA du RPC, seuls les travailleurs en situation d'emploi marginal ou qui sont très peu actifs sur le marché du travail sont exemptés de participer au régime.

---

<sup>20</sup> La réduction des prestations ne concerne pas les prestations de la SV et du RRAG ou la première tranche de 3 500 \$ de revenu gagné.

## Troisième pilier

Le troisième pilier comprend un ensemble de régimes d'épargne volontaire donnant droit à un allègement fiscal que voici :

### Régimes de pension agréés (RPA)

En Ontario, tous les RPA (ou régimes de pension de l'employeur) sont assujettis à des normes minimales qui sont énoncées dans la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario et dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) de compétence fédérale. Cela comprend des règles exigeant que les employeurs cotisent au régime. La prestation accordée par un RPA varie largement selon le type de régime. Les travailleurs autonomes ne peuvent cotiser à un RPA, car ils ne participent pas à la relation employeur-employé qui est exigée par la LIR. Les RPA peuvent comprendre les types de régime suivants :

- **Régime de retraite à prestations déterminées (régime à PD)** – un régime à PD garantit le versement mensuel de prestations viagères à partir du départ à la retraite. La prestation est établie selon une formule habituellement fondée sur les années de service de l'employé ou sur ses gains (p. ex. un pourcentage du salaire annuel moyen multiplié par les années de service).

Les cotisations au nom de tous les employés sont versées dans un fonds et les risques associés au placement ou à la longévité sont mis en commun.

Cela signifie que les participants ne sont pas assujettis au risque que leurs épargnes soient diminuées en raison d'un mauvais rendement des placements ou parce qu'ils survivent à leurs épargnes. En Ontario, les régimes à PD sont assujettis à la *Loi sur les régimes de retraite* (LRR), qui fixe les normes minimales de financement et d'administration des régimes à PD ainsi que les droits et les prestations des participants au régime, des retraités et des autres bénéficiaires.

Les régimes à PD doivent aussi être conformes à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR), qui prévoit le traitement fiscal favorable des RPA et fixe les plafonds des cotisations et des prestations.

Sous réserve de certaines options décrites dans la LRR, les prestations déterminées des employés sont immobilisées jusqu'à la retraite pour garantir que les fonds servent à la retraite.

Les régimes à PD peuvent être contributifs ou non.

- Dans les régimes contributifs, l'employé paie des montants fixes prescrits par les conditions du régime (habituellement un pourcentage de son salaire) et l'employeur verse le reste de la cotisation.
- Dans les régimes non contributifs, l'employé ne cotise pas et l'employeur assume le coût entier des prestations.

Les cotisations de l'employeur au régime à PD sont fondées sur des recommandations actuarielles. L'actuaire présente un certain nombre d'hypothèses au sujet de l'expérience, de la démographie et des salaires futurs du régime, entre autres, ce qui permet d'établir le coût du régime et les exigences de cotisations qui en découlent.

- **Régime de retraite à cotisations déterminées (régime à CD)** – dans un régime à CD, la prestation de retraite dépend de la valeur des cotisations constituées et du rendement des placements attribués au compte individuel de chaque employé au moment de sa retraite. Contrairement au régime à PD, le participant court le risque que la somme constituée ne suffise pas à financer sa retraite.

À la retraite, les fonds dans le compte de CD de l'employé sont normalement transférés dans un instrument immobilisé (p. ex. un fonds de revenu viager) ou utilisés pour acheter une rente viagère.

Comme les régimes à PD, les régimes à CD sont assujettis à la LRR de l'Ontario ainsi qu'aux exigences fiscales des régimes de pension agréés décrites précédemment. Puisque les cotisants aux régimes à CD n'ont droit qu'aux prestations que peut leur fournir leur propre compte, les régimes à CD ne sont pas assujettis aux mêmes obligations de financement que les régimes à PD.

Les régimes à CD peuvent aussi être contributifs ou non. Dans chaque cas, les taux de cotisations sont fixés dans les conditions du régime et sont habituellement fondés sur un pourcentage du salaire du participant. Les directives de l'Agence de revenu du Canada établissent à 1 % le taux minimal de cotisations patronales.

- **Régime de retraite à prestations cibles (PC)** – les régimes à PC exigent habituellement des cotisations fixes et peuvent répondre aux déficits de financement par la réduction des prestations constituées, y compris les prestations de retraite versées aux retraités. Les régimes à PC peuvent être contributifs ou non.

Les régimes à PC conjuguent des caractéristiques des régimes à PD et à CD :

- Comme les régimes à PD, les régimes à PC « ciblent » (sans garantir) un niveau de prestations précis fondé sur une formule et comportent des prestations mensuelles viagères qui sont versées à même le régime.
- Comme les régimes à CD, les régimes à PC exigent habituellement des cotisations fixes et permettent aux cotisants de partager le risque de financement (en réduisant les prestations constituées pour compenser un financement insuffisant).

La LRR autorise actuellement les régimes de retraite interentreprises (RRI) à offrir des prestations cibles. Les régimes de retraite à employeur unique (RREU) peuvent offrir des prestations cibles si les cotisations patronales sont établies par une convention collective, mais aucun régime de ce genre n'existe actuellement en Ontario. Il n'existe aucun cadre distinct de régime à PC.

Par conséquent, tandis que certains règlements s'appliquent spécifiquement aux régimes de retraite à PC, les régimes de retraite interentreprises et à employeur unique sont traités, aux termes de la LRR, comme des régimes à PD et sont assujettis aux règles visant les régimes à PD, y compris les exigences de financement de ces régimes.

Le projet de loi 120, la *Loi de 2010 sur la pérennité des prestations de retraite*, modifiait la LRR en ajoutant une définition de l'expression « prestation cible » pour la distinguer de celle d'une prestation déterminée. Cette modification n'a toutefois pas encore été édictée.

Le ministère des Finances est en train de préparer un document de consultation pour obtenir les commentaires du public concernant les exigences relatives à l'établissement d'un cadre réglementaire pour les régimes de retraite interentreprises à PC.

Aux fins de la LIR, la plupart des régimes de retraite interentreprises à PC sont traités comme des régimes à CD.

### Régimes de pension agréés collectifs (RPAC)

Les RPAC sont un nouveau type de régime d'épargne-retraite individuel ouvrant droit à une aide fiscale qui est offert par les institutions financières autorisées dans les entreprises et aux travailleurs autonomes. Comme dans le cas d'un régime à CD, les prestations du RPAC dépendraient de la valeur des cotisations constituées et du rendement du capital investi qui sont attribués au compte individuel de chaque employé au moment de son départ à la retraite.

Comme les autres instruments d'épargne donnant droit à un allègement fiscal, les cotisations annuelles des particuliers dans les RPAC peuvent être déduites du montant de leur revenu imposable annuel. Contrairement aux REER individuels et collectifs, les cotisations déductibles du revenu imposable des employeurs ne sont pas assujetties aux cotisations salariales, pas plus qu'aux cotisations du RPC et de l'assurance-emploi.

Après deux années de collaboration fédérale, provinciale et territoriale visant l'élaboration et la conception des RPAC, le gouvernement fédéral a lancé les RPAC pour les secteurs sous régime fédéral, comme ceux des banques, du transport interprovincial et des communications.

La législation fédérale s'applique également aux personnes qui travaillent au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, y compris les travailleurs autonomes.

Chaque province doit adopter une loi avant que les RPAC puissent être offerts aux salariés dans des secteurs de compétence provinciale et aux travailleurs autonomes qui vivent dans une de ces provinces. Dans la foulée des consultations, le gouvernement s'est engagé, par le *Budget 2014*, à adopter un cadre législatif pour les RPAC en Ontario qui suivrait largement le modèle présenté par le gouvernement fédéral et qui a été adopté par quelques provinces.

Conformément à cet engagement, le gouvernement a présenté, le 8 décembre 2014, la *Loi de 2014 sur les régimes de pension agréés collectifs* (Loi sur les RPAC).

En particulier, la Loi sur les RPAC proposée par l'Ontario comprend de nombreux éléments tirés du modèle fédéral, notamment ceux-ci :

- **Participation et cotisations volontaires de l'employeur** – les employeurs choisiraient d'offrir un RPAC à leurs employés et d'y cotiser.
- **Adhésion automatique des employés** – si l'employeur choisit d'offrir un RPAC à ses employés, leur adhésion serait automatique, sauf pour ceux qui choisiraient, avant l'expiration d'un certain délai, de ne pas y participer.
- **Cotisations immobilisées** – sous réserve de certaines exceptions prescrites par la Loi, une personne ne pourrait pas avoir accès à son RPAC avant l'âge de 55 ans.
- **Faible coût** – les administrateurs seraient tenus d'offrir des RPAC à faible coût aux participants du régime.

La *Loi sur les RPAC* que propose le gouvernement de l'Ontario comprend également, le cas échéant, des caractéristiques propres à cette province, par exemple lorsque des lois ou processus provinciaux sont encore applicables, ou au nom de la clarté ou de la cohérence par rapport à la législation ontarienne sur les normes minimales en matière de pensions). À titre d'exemple, l'évaluation et la répartition des fonds de RPAC d'un participant en cas d'échec du mariage ou de l'union libre seraient conformes à la *Loi sur le droit de la famille* et à la LRR, tout comme la définition du terme « époux » ou « épouse ». Cette façon de faire est conforme à celle adoptée par d'autres provinces.

### Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

Un REER est un compte d'épargne-retraite individuel – comportant un avantage fiscal – offert par une institution financière.

Les cotisations aux REER peuvent être déduites du revenu imposable; elles réduisent l'impôt payable pour l'année visée. Comme dans le cas d'un régime à CD, les prestations tirées d'un REER dépendraient de la valeur des cotisations constituées et du rendement du capital investi qui est attribuée au compte d'un particulier au moment de son départ à la retraite.

Comme dans le cas des régimes à PD et à CD et des RPAC, les retraits au titre d'un REER sont immédiatement imposés comme un revenu. Les fonds dans un REER ne sont pas immobilisés, et il est possible d'y faire des prélèvements à tout âge. Un REER collectif est parrainé par un employeur dans le but d'inciter les employés à épargner en vue de la retraite. La participation à un REER collectif peut être volontaire ou obligatoire, selon les conditions du régime, et les cotisations (y compris les cotisations éventuelles de l'employeur) sont indiquées dans les conditions du régime.

Les cotisations sont déductibles du revenu imposable pour les employeurs et les employés. Les cotisations versées par l'employeur sont cependant considérées comme faisant partie du salaire et donc assujetties aux charges sociales et au versement de cotisations au RPC et à l'assurance-emploi.

## Régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB)

Un RPDB est un régime d'intéressement parrainé par l'employeur, enregistré à titre de fiducie auprès de l'ARC et assujéti à la LIR. Un RPDB permet à l'employeur qui parraine le régime de partager les bénéfices de l'entreprise avec les participants au RPDB en cotisant au nom des participants. Les participants n'ont pas le droit d'y cotiser.

Les cotisations, qui ne comportent aucun niveau plancher, sont généralement liées à la rentabilité de l'entreprise. La LIR fixe toutefois un plafond de cotisation.

Les cotisations patronales peuvent être déduites du revenu imposable de l'employeur, et les participants ne commencent à payer l'impôt sur les fonds qu'après les avoir retirés. Les RPDB peuvent être offerts en même temps que les REER collectifs. L'employé cotise alors au REER collectif et les cotisations patronales de contrepartie sont déposées dans le RPDB.

Les retraits sont imposables. En vertu de la LIR, les retraits partiels sont permis pendant que le participant occupe son emploi, mais l'employeur peut restreindre les retraits de l'employé avant la cessation de son emploi.

## Vue d'ensemble de l'épargne-retraite

En 2012, l'épargne-retraite se répartit comme suit :

- Près de 50 % des travailleurs de l'Ontario n'avaient pas participé à un RPA ou à un REER.
- 34 % des travailleurs de l'Ontario étaient des participants à un RPA.
  - 77 % des travailleurs du secteur public participaient à un RPA, mais seulement 28 % des travailleurs du secteur privé.
- 16 % des travailleurs de l'Ontario ne participaient pas à un régime de retraite, mais cotisaient à un REER.

Répartition entre les régimes à prestations déterminées (PD) et à cotisations déterminées (CD) :

- 70 % des participants à un RPA en Ontario cotisent à un régime à PD.
- 16 % des participants à un RPA en Ontario cotisent à un régime à CD, et 14 % à un régime hybride ou autre.

Régimes à CD :

- En 2013, près de 400 000 Ontariennes et Ontariens ont cotisé à un régime à CD.