



Le 1^{er} mars 2012

Conseil de politiques en matière de retraites

La retraite à deux vitesses : comment s'en sortir?

par
James Pierlot

- Au cours de l'année 2010, près de six millions de Canadiens ont cotisé à leurs régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) pour une somme atteignant près de 34 milliards de dollars, soit environ 40 p. cent des nouveaux droits de cotisations accumulés au cours de l'année.
- Le système d'épargne-retraite canadien favorise les bénéficiaires de régimes de retraite à prestations déterminées, en grande majorité des travailleurs du secteur public. Les limites fiscales qui s'appliquent aux cotisations à un REER font en sorte qu'un travailleur du secteur privé ne peut même pas atteindre la moitié de l'actif de retraite qui s'accumule systématiquement dans le régime de retraite typique d'un fonctionnaire.
- Les gouvernements devraient remplacer les limites annuelles d'épargne-retraite à l'abri de l'impôt par une accumulation maximale globale de l'actif de retraite dans tout REER ou régime de pension dont un individu est bénéficiaire. Cette accumulation serait limitée à 2 millions \$ à vie, soit à peu près la valeur maximale de l'actif de retraite atteignable à l'heure actuelle dans un régime de pension à prestations déterminées.

Chaque année, on apprend de Statistique Canada qu'à peu près 3 travailleurs sur 4 n'ont pas cotisé à leurs régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) durant l'année, et que les cotisations annuelles dépassent à peine 5 p. cent des droits de cotisation non utilisés accumulés au fil du temps. Ces deux observations portent à croire que le REER est sous-utilisé, et que ses limites de cotisations sont amplement suffisantes.

James Pierlot est le dirigeant du cabinet d'avocats Pierlot Pension Law et le coauteur de l'étude « Legal for Life: Why Canadians Need a Lifetime Retirement Saving Limit » émis par l'institut C.D. Howe le 27 octobre 2011.

Pourtant, en examinant les chiffres de plus près, on s'aperçoit que c'est tout le contraire :

- a) les cotisations courantes sont substantielles;
- b) les limites de cotisations actuelles sont inadaptées aux besoins des travailleurs pour qui le REER constitue leur principal outil pour atteindre leur cible de revenu de retraite; et
- c) ces limites sont injustes envers les travailleurs du secteur privé qui ne peuvent pas, même s'ils le voulaient, atteindre dans leurs REER les accumulations possibles dans les régimes de retraite de la plupart des travailleurs du secteur public.

Une réforme s'impose pour corriger ces défauts : remplacer les limites annuelles d'épargne-retraite à l'abri de l'impôt par une accumulation maximale globale de l'actif de retraite dans tout REER ou régime de pension agréé (RPA) dont un individu est bénéficiaire. Cette accumulation serait limitée à 2 millions \$ à vie, soit à peu près la valeur du maximum atteignable à l'heure actuelle dans un RPA à prestations déterminées.

Au cours de l'année 2010, près de six millions de Canadiens ont cotisé à leurs REER pour une somme atteignant près de 34 milliards de dollars, soit environ 40 p. cent des nouveaux droits de cotisations accumulés au cours de l'année. Cette somme est tout de même importante si l'on considère que plusieurs travailleurs à faible revenu ont peu d'incitations à cotiser – les régimes publics leur offrant un filet de sécurité – et que la plupart des travailleurs du secteur public (ils sont plus d'un travailleur sur cinq) participent déjà à des régimes de retraite à prestations déterminées.

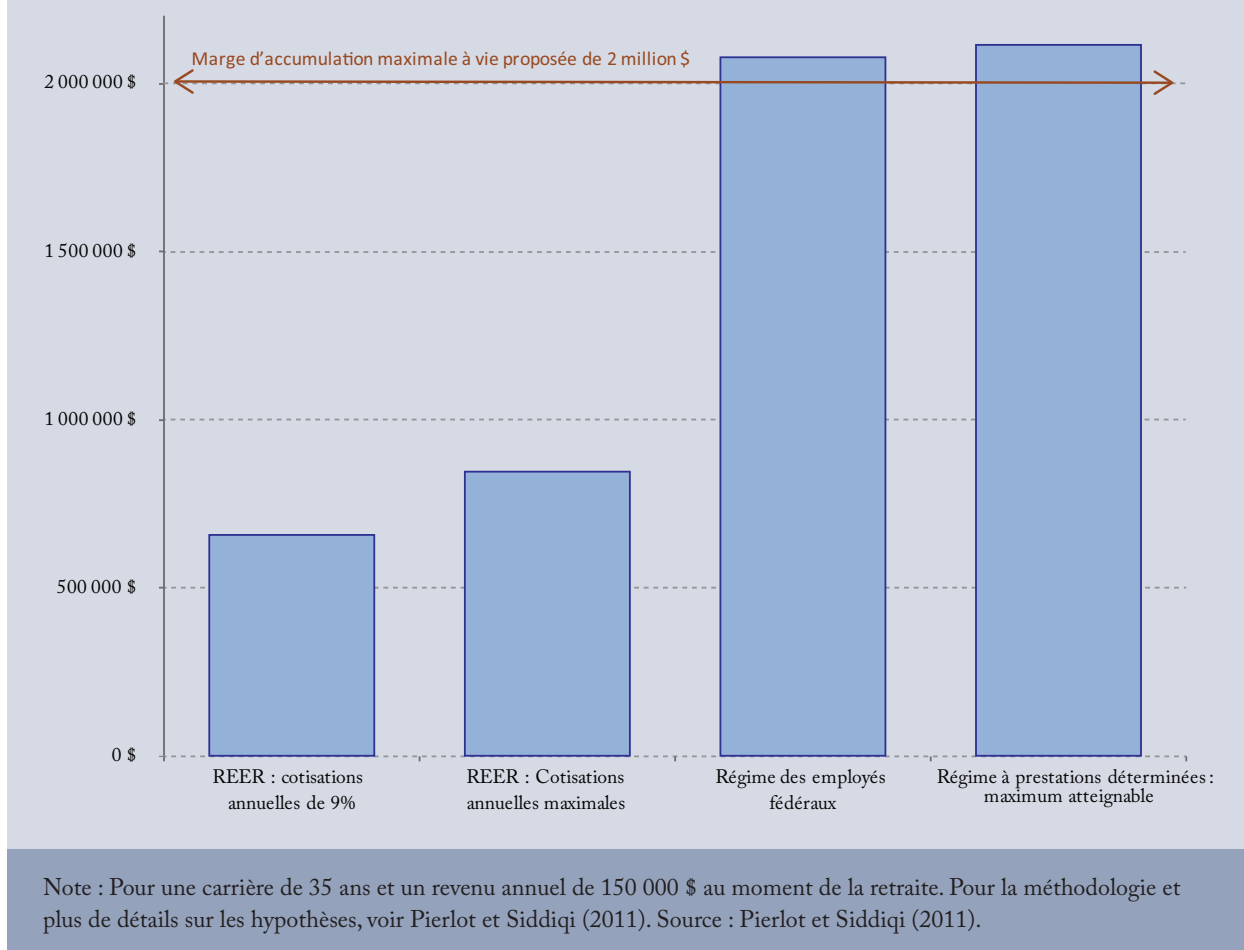
En outre, en raison de leur participation à ces régimes, la marge de cotisation annuelle individuelle des fonctionnaires ne peut normalement pas dépasser 3 600 \$. Nous pouvons en conclure que les individus ayant cotisé une somme importante à leurs REER sont en général les travailleurs du secteur privé à revenu moyen ou élevé. À cet égard, une fiche d'information récente émise par le gouvernement fédéral indique que les taux globaux de participation à des RPA ou à des REER chez les travailleurs demeurent très élevés pour ceux bénéficiant de revenus égaux ou supérieurs à la moyenne, confirmant ainsi diverses études de Statistique Canada selon lesquelles la vaste majorité de la marge de cotisation REER non utilisée (670 \$ milliards en 2010) est détenue par les travailleurs à faibles revenus.

Et bien que cette somme semble considérable à première vue, la moyenne par travailleur des cotisations non utilisées (31 200 \$) ne représente qu'une pension annuelle d'un peu plus de 3 000 \$ à 60 ans pour le cotisant d'âge moyen (42 ans). Autrement dit, la marge de cotisation REER non utilisée est loin de permettre à l'épargnant moyen du secteur privé d'atteindre des revenus de retraites comparables à ceux obtenus dans le secteur public.

Le système d'épargne-retraite canadien semble favoriser les travailleurs du secteur public, et ce, de façon significative. Selon Statistique Canada, les fonds de pension et les régimes d'épargne-retraite individuels détenaient 2 103 milliards \$ à l'échelle nationale en 2010. De ce montant, à peu près la moitié se trouve entre les mains des employés du secteur public. Donc, les secteurs public et privé détiennent chacun environ 1 050 milliards \$. Or, les travailleurs du secteur privé sont quatre fois plus nombreux, donc un employé ou un retraité du secteur public détient en moyenne un actif de retraite quatre fois plus élevé que son homologue dans le secteur privé.

En maximisant leurs cotisations au REER, les travailleurs à revenu moyen ou élevé du secteur privé essaient d'obtenir un bon revenu de retraite, tout comme leurs collègues du secteur public. Malheureusement, les limites fiscales qui s'appliquent aux cotisations à un REER font en sorte qu'un travailleur du secteur privé ne peut même pas atteindre la moitié de l'actif de retraite qui s'accumule systématiquement dans un RPA au bénéfice d'un fonctionnaire, tel que révélé dans une étude récente de l'Institut C.D. Howe (Pierlot et Siddiqi 2011).

Figure 1: Exemples d'accumulations à vie possibles pour un travailleur au revenu élevé et marge d'accumulation proposée



Cette étude démontre qu'un fonctionnaire qui gagne un salaire de 50 000 \$ au moment de sa retraite après une carrière avec le gouvernement fédéral aura droit à une rente à vie d'une valeur forfaitaire de 550 000 \$. Pour un fonctionnaire gagnant un salaire annuel de 150 000 \$, la valeur forfaitaire de sa rente de retraite est de 2,1 \$ millions. Ces accumulations, qui sont similaires aux accumulations possibles dans plusieurs RPA au sein des autres niveaux de gouvernement, ne peuvent tout simplement pas être atteintes avec un REER pour un salaire équivalent (Figure 1).

Cette injustice découle des règles fiscales dysfonctionnelles qui demeurent inchangées depuis une génération, faisant qu'un quart de la population bénéficie de retraites anticipées et aisées, alors que les trois quarts de la population doivent retarder leurs retraites et se contenter d'un style de vie plus modeste. Omniprésents dans le secteur public et rares dans le secteur privé, les RPA à prestations déterminées comportent plusieurs avantages par rapport aux REER. Premièrement, les RPA à prestations déterminées permettent l'accumulation d'un actif par participant beaucoup plus important et suffisant pour financer une rente de retraite généreuse et indexée à la hausse des prix à la consommation. Deuxièmement, ils permettent toute cotisation nécessaire pour combler les pertes d'investissement. Troisièmement, ils permettent aux participants d'accumuler leurs rentes pendant les périodes d'absence du travail – jusqu'à 8 années au total. Finalement, ils permettent le financement de la retraite anticipée – à 60 ans par exemple.

À la lumière de ce constat – et sans pour autant nuire aux prestations des retraités du secteur public – il importe de trouver une solution permettant aux travailleurs du secteur privé d’être traités sur un pied d’égalité : le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec devraient supprimer toutes les limites de cotisations aux REER et les remplacer par une marge d’accumulation à vie indexée de 2 millions \$, laquelle s’appliquerait à la valeur globale de l’actif de retraite amassée dans tout REER ou RPA dont un individu est bénéficiaire.

Une marge d’accumulation à vie, telle que proposée, profitera surtout à ceux qui ont retardé l’épargne-retraite pour diverses raisons – par exemple à cause d’une période d’éducation prolongée – ou à ceux qui ont dû faire des retraits de leurs REER avant la retraite et les nouveaux arrivants d’âge mûr qui n’ont pas de marge de cotisation REER accumulée.

Il est clair qu’en adoptant une marge d’accumulation uniforme pour l’épargne-retraite, les gouvernements du Québec et du Canada donneraient à tout travailleur une opportunité égale et adéquate d’avoir un bon revenu de retraite, comparable à ce qui est possible pour leurs employés.

Référence

Pierlot, James, et Faisal Siddiqi. 2011. *Legal for Life: Why Canadians Need a Lifetime Retirement Saving Limit*. Commentary 336. Toronto: Institut C.D. Howe. Octobre.

Ce *Cyberbulletin* est une publication de l’Institut C.D. Howe, disponible en ligne à www.cdhowe.org.

James Pierlot est le dirigeant du cabinet d’avocats Pierlot Pension Law.

Il est permis de reproduire ce texte pourvu que son contenu ne soit pas modifié et que la référence soit indiquée comme il se doit.