

DE : Monsieur Eric Girard
Ministre des Finances

Le 1^{er} juin 2020

TITRE : Projet de Règlement concernant les mesures relatives aux régimes complémentaires de retraite destinées à atténuer les conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Au Québec, un nombre important d'entreprises et d'organismes parrainent plus de 900 régimes complémentaires de retraite couvrant une partie importante de la population québécoise et comprenant près de 400 régimes à prestations déterminées du secteur privé. L'encadrement de ces régimes de retraite est prévu à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (Loi RCR) et à son règlement¹.

Malgré le ralentissement économique découlant de la COVID-19 et les problèmes de liquidités dont peuvent souffrir les entreprises, leur engagement financier envers les régimes de retraite mis en place pour leurs employés est maintenu. En effet, le montant de cotisation à verser aux régimes n'est pas lié à la capacité de payer des entreprises.

À ce contexte des entreprises, s'ajoutent les récents aléas de la bourse qui ont un impact négatif sur les rendements des caisses de retraite créant des déficits dans les régimes à prestations déterminées (régimes PD), ce qui aura éventuellement pour conséquence d'augmenter les cotisations à verser aux régimes.

En ce qui a trait à la solvabilité de ces régimes, celle-ci a considérablement varié étant également influencée par les rendements des actifs détenus par la caisse de retraite et directement liée au niveau des taux d'intérêt.

Le présent mémoire aborde deux séries de mesures. La première comprend les mesures que le gouvernement pourrait mettre en place à court terme par un règlement de soustraction pris en vertu de l'article 2 de la Loi RCR. La deuxième série de mesures, présentée pour information, comprend celles qui sont encore en analyse, mais qui pourraient être envisagées à la fin de l'année 2020.

¹ En plus de la Loi RCR, d'autres lois et règlement d'exceptions peuvent s'appliquer selon le secteur de l'employeur ou la catégorie de régime.

2- Raison d'être de l'intervention

Le Québec subit présentement un ralentissement économique généralisé en raison des exigences de confinement imposées par le gouvernement au Québec et ailleurs dans le monde. Malgré l'aide gouvernementale offerte aux entreprises, les exigences de financement à l'égard des régimes complémentaires de retraite demeurent importantes en cette période difficile pour les entreprises. Par exemple, selon les données les plus récentes détenues par Retraite Québec, les cotisations versées par les entreprises pour l'ensemble des régimes du secteur privé auraient totalisé près de 3 milliards de dollars en 2018.

L'incertitude liée aux impacts de la COVID-19 s'est traduite par les aléas des marchés boursiers observés depuis le début de l'année 2020, ce qui affecte la situation financière de l'ensemble des régimes de retraite. À titre d'exemple, l'indice du S&P/TSX a baissé de près de 21 % de janvier à mars 2020. Malgré une reprise de près de 11 % au cours du mois d'avril, les marchés demeurent très instables étant donné l'incertitude liée à l'évolution du virus.

Cette situation particulière pourrait faire en sorte que les entreprises se trouvent dans les situations suivantes.

Situation 1 : Versement de sommes trop importantes pour les cessations de participation

Le financement selon l'approche de solvabilité n'est pas requis au Québec. Toutefois les acquittements de droits des régimes de retraite lors de cessations de participation sont effectués selon cette approche. Selon la Loi RCR, le degré de solvabilité à utiliser est le dernier calculé, soit celui déterminé à la fin de chaque année et qui est transmis à Retraite Québec. De plus, étant donné le délai de neuf mois prévu pour la transmission des rapports et avis, une longue période s'écoule entre la date de calcul du degré de solvabilité et la date à laquelle il est utilisé. Dans le contexte actuel où les marchés boursiers subissent de fortes variations et où les taux d'intérêt ont significativement baissé, le degré de solvabilité utilisé diffère de celui qui aurait été calculé au moment de l'acquittement.

Sans intervention gouvernementale, de trop grandes valeurs de transfert risquent d'être versées par la caisse de retraite, pénalisant ainsi les participants et retraités qui demeurent dans le régime de retraite.

Situation 2 : Obligation de produire la documentation malgré le confinement

En ce qui a trait à l'administration des régimes, la transmission de plusieurs documents est exigée selon des délais précisés à la Loi RCR. Étant donné le confinement des travailleurs, il pourrait être difficile pour les administrateurs de respecter les délais prescrits, engendrant ainsi des pénalités de retard qui sont généralement imputées à la caisse de retraite.

Situation 3 : Embûches à la suspension de l'accumulation des droits dans les régimes de retraite

Afin de réduire ses cotisations, un employeur pourrait modifier son régime de retraite afin de diminuer l'accumulation de nouvelles prestations² ou le versement de cotisations dans un régime à cotisation déterminée (régime CD). Toutefois, bien que le cadre législatif permette aux employeurs de poser ces actions, une suspension totale aurait, dans le contexte légal actuel, pour conséquence de rendre inactifs tous les participants actifs visés par une telle modification. Par conséquent, sans intervention de l'État :

- l'administrateur devrait transmettre un relevé de cessation de participation à l'ensemble des participants visés, et ainsi leur offrir l'option de transférer leurs droits à l'extérieur du régime;
- pour les régimes interentreprises, le changement de statut de l'ensemble des participants actifs aurait pour effet de déclencher le retrait de l'employeur du régime de retraite.

Situation 4 : Obligation d'effectuer une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020 dans un contexte défavorable

Les entreprises ont des exigences à satisfaire qui peuvent les contraindre à réinjecter des sommes additionnelles dans les régimes de retraite à un moment où elles ont moins de liquidités pour le faire.

En effet, l'obligation d'effectuer une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020, s'appliquant pour certains régimes à prestations déterminées, pourrait avoir pour conséquence une hausse importante des cotisations à verser au régime et ainsi poser des problèmes de liquidités pour certaines entreprises du Québec pour les années 2021 et suivantes.

En effet, La Loi RCR prévoit que les régimes PD doivent produire des évaluations actuarielles triennales sauf pour les régimes dont le degré de capitalisation est inférieur à 90 %, qui doivent faire l'objet d'évaluations annuelles.

3- Objectifs poursuivis

Étant donné les conséquences de la crise liée à la COVID-19, il est souhaité :

- de mettre à jour mensuellement la situation financière des régimes de retraite lors de transferts de droits à l'extérieur du régime, pour l'année 2020;
- de donner plus de temps aux administrateurs afin de produire les documents prescrits par la Loi RCR, pour l'année 2020;

² L'arrêt temporaire de nouvelles prestations signifie que les travailleurs, durant une certaine période, travailleraient sans que ce temps de travail soit pris en compte dans le calcul des prestations lors de la retraite. Selon ce qui est prévu au régime de retraite, cela pourrait nécessiter une entente entre l'employeur et les employés.

- d'accommoder les entreprises et organismes qui désirent suspendre l'accumulation de nouveaux droits dans les régimes complémentaires de retraite;
- de ne pas forcer la prise en compte des marchés financiers au 31 décembre 2020 dans l'établissement du financement requis des régimes PD du secteur privé.

À la suite de la prise du règlement de soustraction, il est attendu que :

- les droits des participants dans les régimes de retraite seront protégés;
- les administrateurs subiront moins de pression pour fournir les documents prescrits dans les délais;
- les entreprises et organismes bénéficieront d'un outil de plus pour réduire les coûts associés aux régimes de retraite pendant la crise;
- les entreprises ne subiront pas de hausse de cotisation pour l'année 2021.

4- Proposition

Mesures proposées dans le projet de règlement de soustraction

4.1 Mise à jour mensuelle du degré de solvabilité pour les acquittements

La Loi RCR prévoit que les acquittements des régimes à prestations déterminées doivent être effectués selon le degré de solvabilité déterminé dans le rapport d'évaluation ou l'avis sur la situation financière le plus récent ayant été transmis à Retraite Québec.

Afin de refléter plus adéquatement la situation financière du régime au moment où l'on procède à l'acquittement des droits, il est proposé que les acquittements prennent en compte le degré de solvabilité mis à jour au dernier jour du mois précédant la date à laquelle est établie la valeur des droits du participant.

Cette mesure viserait les acquittements effectués à compter du 17 avril 2020 jusqu'au 31 décembre 2020. Par la suite, le dernier degré de solvabilité estimé continuerait de s'appliquer jusqu'à ce qu'un avis portant sur la situation financière ou un rapport d'évaluation actuarielle soit transmis à Retraite Québec.

Cette mesure vise l'ensemble des régimes à prestations déterminées ainsi que les régimes interentreprises à cotisation négociée visés par le chapitre X.2 de la Loi RCR.

Elle ne vise pas les régimes de retraite à prestations cibles et les régimes de retraite par financement salarial étant donné que les règles prévues pour ces régimes leur permettent d'estimer le degré de solvabilité selon la périodicité prévue au texte du régime.

4.2 Prolongation générale des délais de trois mois pour la transmission de documents

Il est proposé que les délais accordés pour fournir certains documents à Retraite Québec et aux participants soient prolongés de trois mois, sans pénalité.

Cette prolongation ne s'appliquerait que pour les documents qui autrement auraient dû être transmis en 2020.

Parmi les documents visés par la mesure se trouvent notamment : les relevés annuels des participants et bénéficiaires, la Déclaration annuelle de renseignements, les rapports d'évaluation actuarielle, l'avis annuel relatif à la situation financière du régime et les rapports de terminaison.

Cette mesure vise l'ensemble des régimes complémentaires de retraite et s'applique à tous les documents dont le délai expire après le 12 mars 2020 et avant le 1^{er} janvier 2021.

4.3 Maintien du statut actif des participants s'il y a suspension temporaire de l'accumulation de prestations ou de versement de cotisation

Il est proposé que si un régime était modifié afin qu'il y ait suspension d'accumulation de prestations pour les régimes PD ou, dans le cas d'un régime CD, du versement de cotisation, les participants visés conserveraient leur statut de participant actif.

Ceci ne serait possible que sous certaines conditions :

- la suspension devrait débuter en 2020;
- la suspension ne devrait pas excéder une durée d'un an;
- la suspension ne pourrait viser que des services à compter de la date de la publication du projet de règlement.

Cette mesure, qui vise l'ensemble des régimes complémentaires de retraite, permettrait d'accommoder les entreprises et organismes qui désirent réduire temporairement le montant des cotisations qu'elles auront à verser à leur régime de retraite, et ce, sans requérir la production de relevés de cessation de participation, le retrait d'employeurs ou la liquidation du régime.

4.4 Soustraction de l'exigence d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020 pour les régimes à prestations déterminées

Les régimes PD du secteur privé doivent faire l'objet d'évaluations actuarielles triennales, sauf exception lorsque le degré de capitalisation du régime est en deçà de 90 %. Dans cette situation, le régime de retraite doit être évalué tous les ans. Retraite Québec dispose néanmoins du pouvoir d'exiger des évaluations actuarielles lorsqu'elle le juge nécessaire.

Le projet de règlement propose de soustraire les régimes à la règle d'exception exigeant des évaluations actuarielles annuelles, et ce, pour le 31 décembre 2020.

Ainsi, en conséquence de la mesure, un régime ayant fait l'objet d'une évaluation au 31 décembre 2019 et dont le degré de capitalisation est inférieur à 90 % devrait par la suite faire l'objet d'une évaluation au 31 décembre 2021.

Cette mesure permettrait d'éviter la prise en compte des rendements potentiellement très défavorables des marchés dans une période difficile des entreprises. La mesure permettrait d'éviter une hausse importante des cotisations d'équilibre requises dès 2021, hausse qui pourrait être indûment importante si les marchés se redressent rapidement en 2021.

Autres mesures présentées pour information

Il est proposé que le gouvernement se limite pour le moment aux mesures décrites ci-dessus et que l'ensemble de la situation des entreprises, des régimes complémentaires de retraite, et des travailleurs soit évaluée à nouveau à l'automne 2020 afin de juger des besoins pour des mesures additionnelles pour alléger le financement des régimes de retraite à prestations déterminées.

- En effet, des entreprises ont déjà reçu depuis le début de la crise de l'aide gouvernementale afin de leur permettre de continuer à opérer.
- De plus, il y a beaucoup d'incertitude en ce qui a trait au comportement des marchés boursiers d'ici la fin de l'année 2020.

Enfin, il est important de mentionner que les règles de financement des régimes PD du Québec sont les moins exigeantes au pays. Les règles au fédéral et ailleurs au Canada exigent le financement selon l'approche de solvabilité. Qui plus est, seul le fédéral a annoncé des mesures d'allègement en conséquence de la crise, par l'élimination de l'exigence du versement de la cotisation de solvabilité pour 2020. Au Québec, cette exigence avait été éliminée de façon permanente en 2016³.

Néanmoins, les deux propositions de mesures suivantes pourraient être envisagées par le gouvernement si celui-ci en constate la nécessité à l'automne 2020, mais ces mesures nécessitent encore des analyses.

4.5 Élimination temporaire de l'exigence du versement des cotisations de stabilisation

Les règles de financement des régimes PD du secteur privé prévoient la constitution d'une provision de stabilisation, c'est-à-dire un coussin qui permet au régime de faire face à des résultats financiers défavorables. Celle-ci vise à assurer une certaine stabilité dans le financement du régime et à protéger les droits des participants.

La provision est constituée par une majoration de la cotisation d'exercice (accumulation des droits) et par une cotisation d'équilibre (amortissement du déficit), lorsque la provision n'est pas au niveau requis.

³ Une exception s'appliquait toutefois en 2019 et en 2020 aux régimes qui visent des participants hors Québec, par le financement d'une cotisation lorsque le degré de solvabilité était sous 75 %.

Si le gouvernement le jugeait nécessaire suite aux analyses de la situation à l'automne 2020, une mesure additionnelle pourrait être prise afin d'éliminer, pour une période temporaire d'un an, l'exigence du versement de la cotisation d'exercice de stabilisation et de la cotisation d'équilibre de stabilisation.

La prise d'une telle mesure aurait pour effet de réduire les cotisations à verser au régime de retraite par l'employeur, et les participants, lorsque ceux-ci contribuent à la constitution de la provision de stabilisation.

Le non-versement de ces cotisations aurait pour effet de réduire la sécurité des prestations de tous les participants et en particulier, des rentes des retraités. La sécurité des rentes des retraités pourrait être maintenue par l'ajout d'une garantie gouvernementale. Cette garantie viserait à pallier la réduction supplémentaire de la rente occasionnée par l'élimination des cotisations de stabilisation, et ce, dans un contexte où il y aurait terminaison de régime et que l'employeur est insolvable.

4.6 Allongement temporaire de la période d'amortissement des déficits

Les règles de financement des régimes PD du secteur privé prévoient l'amortissement des déficits technique (pour capitaliser le régime à 100 %) et de stabilisation (pour financer un coussin) sur une période de 10 ans.

Si le gouvernement le jugeait nécessaire suite aux analyses de la situation à l'automne 2020, une mesure additionnelle pourrait être envisagée afin que les évaluations actuarielles effectuées entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2024 inclusivement prévoient une date de fin d'amortissement des déficits se terminant le 31 décembre 2035.

L'utilisation d'une date fixe de fin d'amortissement aurait pour effet de ramener graduellement les régimes à la règle permanente :

Date d'évaluation	Durée d'amortissement des déficits
31 décembre 2020	15
31 décembre 2021	14
31 décembre 2022	13
31 décembre 2023	12
31 décembre 2024	11
31 décembre 2025	10

Malgré qu'il soit attendu que peu de régimes feront l'objet d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020, cela n'est pas impossible. La mesure débiterait donc au 31 décembre 2020.

5- Autres options

La prise des mesures proposées ne peut être effectuée que par voie législative ou réglementaire.

6- Évaluation intégrée des incidences

De façon générale, le projet de règlement de soustraction aurait des incidences sur les travailleurs participant à un régime de retraite. Ceux-ci pourraient voir leurs cotisations à leur régime de retraite suspendues, et également l'accumulation de leurs prestations suspendue dans le cas des régimes autres qu'à cotisation déterminée.

Une mise à jour du degré de solvabilité aux fins des acquittements aurait des incidences sur les travailleurs et retraités participant à un régime PD étant donné que les versements des caisses de retraite reflèteraient une situation plus à jour du régime de retraite.

En ce qui a trait à l'élimination de l'exigence d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020, ceci pourrait avoir une incidence sur la sécurité des prestations des participants aux régimes de retraite si les marchés étaient en baisse à la fin de l'année 2020 et ne se replaçaient pas par la suite.

En ce qui a trait aux incidences financières des mesures prises pour les entreprises, celles-ci sont indiquées à l'analyse d'impact réglementaire.

Pour les deux mesures présentées pour information, leur incidence financière pour les entreprises n'est pas présentée à l'analyse d'impact réglementaire étant donné qu'elles ne font pas partie du projet de règlement abordé dans le présent mémoire. Voici tout de même leurs impacts potentiels, sur l'ensemble des régimes visés :

Congé de cotisations de stabilisation pour une durée d'un an

Selon les estimations de Retraite Québec basées sur les données les plus récentes disponibles⁴, plus de 90 % des régimes PD pourraient bénéficier de l'élimination des cotisations de stabilisation. La réduction globale de la cotisation a été estimée à 400 millions \$ en 2020, ce qui représente environ 18 % de la cotisation requise aux régimes visés par cette mesure.

Comme indiqué dans la proposition, cette mesure devrait être accompagnée d'une garantie gouvernementale qui serait offerte aux retraités et qui ne s'appliquerait qu'en cas de terminaison du régime suite à la faillite de l'employeur. Cette garantie compenserait pour la diminution potentielle de leur rente consécutive à l'élimination des cotisations de stabilisation. Le coût de cette garantie ne peut être estimé facilement étant donné qu'elle s'appliquerait seulement en cas de faillite de l'employeur.

Néanmoins, le coût de cette garantie pour le gouvernement serait de l'ordre de 111 M\$ si l'ensemble des entreprises faisaient faillite à la suite du congé de cotisation (excluant Hydro-Québec et Desjardins étant donné leur faible risque de faillite).

⁴ Basées sur les évaluations actuarielles au 31 décembre 2018, 2017 ou 2016 selon le régime.

Allongement de la période d'amortissement des déficits

La réduction des cotisations à verser aux régimes de retraite en conséquence de la prise de cette mesure dépendra du moment de la première évaluation actuarielle complète entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2024. En effet, le plus tôt le régime fait l'objet d'une évaluation, le plus grand sera l'impact sur les cotisations, étant donné que la durée de l'amortissement est diminuée graduellement de 15 ans à 10 ans.

À titre illustratif, si l'ensemble des régimes faisaient l'objet d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020, leurs déficits seraient amortis sur une période de 15 ans plutôt que sur une période de 10 ans. Ceci constituerait une réduction de cotisations estimée à 87 milliards de dollars pour l'année 2021 seulement.

Il serait difficile de tenter d'estimer l'impact global de la mesure, et par conséquent le coût de la garantie gouvernementale qui l'accompagnerait, étant donné que la mesure s'échelonne sur 5 ans et que la réduction des cotisations à verser dépendra des dates d'évaluation des régimes au cours de cette période.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Retraite Québec a depuis le début de la crise reçu plusieurs demandes pour des allègements quant au financement des régimes de retraite et à l'administration des régimes complémentaires de retraite. Des demandes de confirmation que Retraite Québec ne terminerait pas les régimes pour lesquels il y a suspension d'accumulation de droits ou suspension de cotisations (pour les régimes à cotisation déterminée) ont également été formulées.

Par ailleurs, plusieurs experts se sont adressés à Retraite Québec depuis le début de la crise afin de partager leurs préoccupations concernant l'importance d'un financement ordonné et de la sécurité des prestations des participants. Ils ont aussi rappelé le fait que les règles de financement québécoises sont déjà les moins contraignantes au Canada.

Finalement, des centrales syndicales ont signifié leur opposition à de potentielles mesures d'allègement qui fragiliseraient le financement des régimes de retraite et mettraient ainsi en péril les rentes promises.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Mise à jour mensuelle du degré de solvabilité pour les acquittements

Cette mesure s'appliquerait rétroactivement depuis le 17 avril 2020.

Prolongation générale des délais de 3 mois pour la transmission de documents

Cette mesure s'appliquerait rétroactivement aux documents dont le délai de transmission n'était pas expiré le 12 mars 2020 et qui expirerait en 2020.

Maintien du statut actif des participants s'il y a suspension temporaire de l'accumulation de prestations ou de versement de cotisation

Cet allègement devrait pouvoir être mis en œuvre rétroactivement à compter de la date de publication préalable du projet de règlement. Ainsi, pour bénéficier de la mesure, les régimes pourront être modifiés à compter de cette date.

Retraite Québec dans le cadre de ses mandats de surveillance, effectuerait une vérification de la conformité des modifications lui étant soumises.

Soustraction de l'exigence d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020 pour les régimes à prestations déterminées

La proposition serait mise en œuvre en 2021, étant donné que les évaluations actuarielles au 31 décembre 2020 auraient dû être préparées dans les neuf premiers mois de l'année.

S'il n'y avait pas reprise des marchés boursiers en 2021, la mesure aurait pour effet de retarder l'injection de sommes additionnelles aux régimes de retraite qui auraient fait l'objet d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020. Un suivi rapproché de ces régimes devrait être assuré. Retraite Québec dispose d'ailleurs du pouvoir, de par la Loi RCR, d'exiger des évaluations actuarielles lorsqu'elle le juge nécessaire.

9- Implications financières

Le projet de règlement n'a pas d'implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Plusieurs autres provinces ont prévu des mesures spéciales en conséquence de la crise de la COVID-19. Étant donné le contexte législatif propre à chaque juridiction, certaines des mesures pouvaient être mises en œuvre sans modification législative ou réglementaire.

Mesures visant les acquittements

Le gouvernement fédéral et la Saskatchewan ont opté pour une suspension temporaire des acquittements. Ils poursuivent un suivi rapproché de la situation.

En Ontario, aucune mesure n'a été prise à ce sujet étant donné que la législation applicable exige aux administrateurs d'obtenir l'approbation du surintendant afin d'effectuer des acquittements lorsque le degré de solvabilité a diminué de 10 % ou plus.

En Alberta et en Colombie-Britannique, aucune mesure n'a été prise à ce sujet étant donné que la législation exige l'approbation du surintendant afin d'effectuer des acquittements lorsque ceux-ci risquent de réduire la solvabilité du régime.

Prolongation des délais pour la transmission de documents

Les délais pour transmission de documents ont été prolongés au fédéral et dans toutes les autres provinces canadiennes, à l'exception du Manitoba.

Allègements concernant le financement des régimes

Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral est la seule juridiction qui a annoncé des mesures d'allègement au financement. Il a éliminé pour l'année 2020 l'exigence de verser les cotisations d'équilibre de solvabilité.

Élimination temporaire de l'exigence d'une cotisation minimale

Pour les régimes à cotisation déterminée, l'Agence du revenu du Canada (ARC) impose une cotisation minimale de l'employeur de 1 % de la masse salariale. Toutefois, l'ARC a annoncé le 5 mai qu'elle renoncera à cette règle pour le reste de l'année 2020. Ainsi, un régime à cotisation déterminée peut être modifié afin de suspendre le versement des cotisations de l'employeur et des employés suite à la modification, et ce, pour le reste de l'année 2020.

Le ministre des Finances,

ERIC GIRARD