

Préparation des budgets municipaux 2009

Allègement pour les régimes de retraite à prestations déterminées

Document d'information

Introduction

Le présent document présente l'allègement pouvant être utilisé lors de la préparation des budgets 2009 des municipalités ayant des régimes de retraite à prestations déterminées. Il se situe dans le contexte de la crise financière actuelle qui a un impact pour plusieurs des 90 organismes municipaux dotés de tels régimes.

Cet allègement permet de donner suite à l'engagement pris lors de la réunion du 31 octobre 2008 de la Table Québec-Municipalités par la ministre des Affaires municipales et des Régions. En effet, il y a été convenu de définir en concertation avec le milieu municipal une mesure d'allègement recourant au montant à pourvoir dans le futur, laquelle pourrait être basée sur une méthode du couloir.

État de la situation

Mesures déjà existantes

À la demande de municipalités touchées, le Ministère des Affaires municipales et des Régions avait déjà analysé au préalable des solutions possibles pour atténuer l'impact fiscal de la crise sur les prévisions budgétaires 2009. Une mesure d'atténuation est déjà prévue par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Cette mesure, appelée « lissage des actifs », consiste à utiliser une valeur de marché redressée sur une période ne dépassant pas cinq ans pour évaluer les actifs de la caisse de retraite aux fins de la comptabilisation. Cela a pour effet de réduire significativement l'ampleur des gains et pertes actuariels à constater.

Au-delà de cette mesure, la seule autre solution déjà disponible pour atténuer l'impact fiscal en 2009, consiste à financer à long terme la dépense de fonctionnement et ainsi différer la taxation. Cependant, ces mesures ne semblent pas suffire dans le contexte actuel, d'où le besoin d'établir une mesure d'allègement.

Impératifs de la comptabilité d'exercice à compter de 2007

L'introduction en 2007 des règles comptables de l'ICCA amène à comptabiliser, sur une base d'exercice, les divers éléments relatifs aux régimes de retraite à prestations déterminées. Leur évaluation s'effectue annuellement.

Depuis lors, la charge comptable au niveau des avantages de retraite comprend la dépense de fonctionnement établie sur la base de la comptabilité d'exercice ainsi que l'amortissement du montant à pourvoir dans le futur qui a été constitué lors de la constatation du déficit initial au 1^{er} janvier 2007. La dépense de fonctionnement est elle-même composée de la part de l'employeur pour les services courants, de l'amortissement des gains et pertes actuariels comptables constatés au cours d'exercices antérieurs et de la dépense d'intérêts nette.

Lorsqu'il y a divergence à l'intérieur d'un exercice entre les rendements réellement obtenus et les hypothèses actuarielles retenues, les gains et pertes actuariels qui en résultent doivent être constatés dans cet exercice et amortis, à compter de l'exercice suivant, sur la *durée moyenne estimative du reste de la carrière active* (DMERCA) des participants au régime, en vertu des règles applicables au secteur public (voir l'annexe A).

Impératifs légaux de la capitalisation des régimes

Les évaluations actuarielles à des fins de capitalisation des régimes de retraite sont effectuées tous les trois ans et servent à déterminer la cotisation d'équilibre à verser en vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (LRCR).

Situation exceptionnelle en 2008

Lorsque le rendement annuel réel de la caisse de retraite est comparable à celui prévu, aucune difficulté particulière n'est rencontrée au niveau de la dépense à comptabiliser. Par contre, lorsque le rendement est de beaucoup inférieur à celui prévu, cette dépense devient supérieure aux sommes requises à des fins de capitalisation, à tout le moins jusqu'à la prochaine évaluation aux dites fins.

Ceci engendre des fluctuations dans la dépense de fonctionnement. Lors de périodes de grande instabilité économique, telle la crise actuelle, la magnitude des fluctuations est plus importante en raison des pertes considérables des marchés. Ceci pourrait donc résulter en une hausse momentanée de la taxation qui pourrait s'avérer inutile si les pertes venaient à se résorber dans quelques années.

En 2008, des rendements nettement inférieurs à ceux prévus sont anticipés, si bien que la dépense à comptabiliser en 2009 sera majorée. Compte tenu qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle qui, selon toute vraisemblance, sera corrigée ou amoindrie au cours des prochaines années, il y a lieu de prévoir un allègement pour éviter une hausse inappropriée de la taxation.

Mesure d'allègement

Objectifs de la mesure

La mesure vise les objectifs suivants :

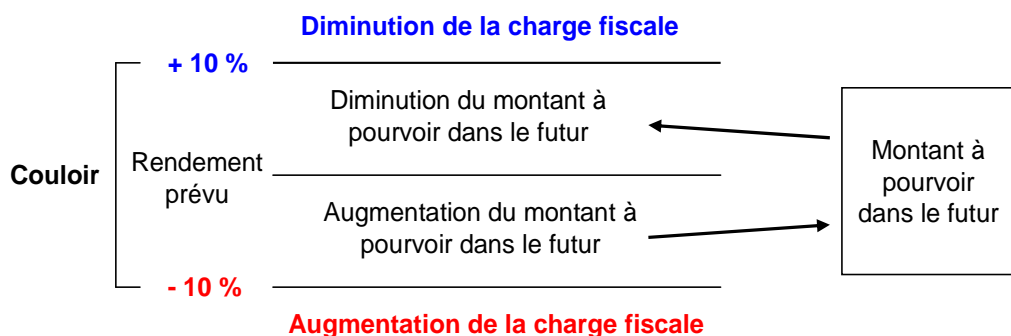
- permettre de respecter les règles de capitalisation des régimes de retraite prescrits par la LRCR. Précisons que cette mesure ne modifie pas les règles actuelles de financement des régimes de retraite;
- permettre de respecter les règles comptables régissant la préparation des états financiers;
- arrimer la taxation 2009 avec les contraintes qui viennent d'être énoncées, en cette période de rendements négatifs exceptionnels des caisses de retraite. Il s'agit en fait de réduire la volatilité des besoins de taxation.

Fonctionnement de la mesure

La mesure d'allègement vise uniquement le traitement fiscal et non la façon de comptabiliser la dépense de fonctionnement qui demeure conforme aux règles de l'ICCA applicables aux organismes publics. Cette mesure, dite du couloir, est dérivée de la

méthode de traitement de l'amortissement des gains et pertes actuariels appliquée dans le secteur privé en vertu des normes comptables propres à ce secteur. Selon cette méthode, seule la portion des gains ou des pertes actuariels nets non amortis qui excède un couloir précis, doit être amorti selon la DMERCA. Ce couloir représente 10 % du plus élevé de la valeur des obligations ou de la valeur des actifs.

La formule d'allègement repose donc sur le principe d'un couloir relié à l'impact des gains et pertes actuariels comptables accumulés au fil des années. Seule la portion excédant un couloir, fixé à 10 % de la valeur la plus élevée entre la valeur de l'actif du régime et celle de l'obligation au titre des prestations constituées, vient affecter la taxation. La portion comprise dans le couloir peut faire l'objet d'une affectation au montant à pourvoir dans le futur, puisque celle-ci correspond aux gains et pertes qui résultent de divergences des rendements par rapport aux rendements prévus qui sont de ce fait voués à se résorber au fil des années. Ainsi, seuls les gains et pertes hors couloir, qualifiés d'exceptionnels, ont besoin d'être pris en compte dans la charge fiscale.



Le taux de 10 % fixé pour le couloir constitue un maximum. Par souci de prudence et par conservatisme, une municipalité ou un organisme pourrait décider de ne pas utiliser toute la latitude dégagée par la mesure, ou d'utiliser un taux inférieur pour établir l'étendue du couloir, ce qui aurait comme effet de prendre en compte dans la charge fiscale une plus grande part de l'impact des pertes actuarielles.

Étapes à venir

Compte tenu de l'incertitude sur l'évolution future des marchés et des particularités inhérentes à la mesure, les travaux se poursuivront avec le milieu municipal sur la meilleure façon de conjuguer à moyen et long terme les impératifs touchant à la taxation et à la gestion de la trésorerie avec les règles légales de financement des régimes de retraite, tout en assurant l'observation des règles de présentation de l'information financière municipale.

De plus, s'il s'avérait nécessaire après expérience d'encadrer davantage l'utilisation de la mesure d'allègement instaurée en 2009, des adaptations pourraient y être apportées après en avoir convenu avec le milieu municipal.

En résumé

- La mesure d'allègement s'applique pour l'exercice 2009 et vise à éliminer si possible, sinon réduire l'impact sur la taxation des fluctuations de rendement.
- La mesure vise quelque 90 municipalités et organismes municipaux dotés de régimes de retraite à prestations déterminées, qui peuvent tous en bénéficier.

- La mesure s'ajoute aux règles d'atténuation déjà permises par les règles comptables et à la possibilité de recourir au financement à long terme.
- La mesure ne remet aucunement en cause l'obligation de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées des municipalités et des organismes municipaux en vertu de la LRCR.
- La mesure permet de respecter les normes comptables de présentation de l'information financière car elle s'applique au niveau de la conciliation à des fins fiscales et non au niveau de la dépense de fonctionnement, laquelle demeure établie en fonction des principes comptables généralement reconnus (PCGR). De plus, l'actif ou le passif au titre des avantages sociaux futurs demeure correctement présenté à l'état de la situation financière.
- La mesure consiste à permettre de ne pas taxer l'effet des fluctuations de rendement de la caisse de retraite si celles-ci demeurent en deçà de 10 % par rapport au rendement attendu.
- Dans les faits, la mesure accorde aux municipalités une certaine latitude à des fins de taxation, dérivée de ce qui est permis pour les entreprises privées.
- La mesure est conforme à ce qui avait été discuté lors de la réunion de la Table Québec-Municipalités du 31 octobre 2008.

Direction générale des finances municipales
7 novembre 2008

Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public

CHAPITRE SP 3250

Avantages de retraite

Gains et pertes actuariels

- .062 ♦ les gains et pertes actuariels doivent être portés progressivement au passif ou à l'actif et dans la charge correspondante d'une manière logique et systématique sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active [DMERCA] du groupe de salariés concerné.

Manuel de l'ICCA – Comptabilité (Secteur privé)

CHAPITRE 3461

Avantages sociaux futurs

Gains et pertes actuariels

- .088 ♦ Pour un régime à prestations déterminées, l'entité doit constater dans la période un montant au titre de l'amortissement du gain ou de la perte actuariel si, au début de la période, le gain ou la perte actuariel net non amorti excède 10 % du plus élevé des deux montants suivants :
- a) le solde de l'obligation au titre des prestations constituées au début de l'exercice;
 - b) la juste valeur, ou la valeur liée au marché, des actifs du régime au début de l'exercice.

S'il est nécessaire de constater un amortissement, l'amortissement minimal doit correspondre au montant de cet excédent divisé par la durée résiduelle moyenne d'activité du groupe de salariés actifs qui devraient normalement toucher des prestations en vertu du régime. Cependant, lorsque la totalité, ou la quasi-totalité des salariés ne sont plus actifs, l'entité doit fonder l'amortissement sur l'espérance de vie moyenne des anciens salariés.