

## Préparation des budgets municipaux 2010

### Allègement fiscal pour les régimes de retraite à prestations déterminées associé à la crise financière de 2008

#### Document d'information

##### **Introduction**

Le présent document présente la manière de poursuivre et d'encadrer au-delà de 2009 l'utilisation de la mesure d'allègement fiscal instaurée suite à la crise financière de 2008. Cette mesure vise à atténuer l'impact fiscal de cette crise pour la centaine d'organismes municipaux promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées.

##### **Rappel du contexte d'instauration de la mesure d'allègement**

À l'automne 2008, il était apparu évident que des mesures, telles le « lissage des actifs » prévu par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et le financement à long terme des activités de fonctionnement, ne permettraient pas d'atténuer de façon satisfaisante l'effet de la crise financière majeure survenue en 2008. Il fut donc convenu, de concert avec le milieu municipal, d'instaurer une mesure d'allègement complémentaire, aux fins des prévisions budgétaires 2009. À l'usage, il s'avère nécessaire d'étendre l'application de la mesure au-delà de 2009, aux conditions, toutefois, prescrites dans le présent document.

Rappelons que la mesure d'allègement vise uniquement le traitement fiscal. Elle ne remet pas en cause les règles légales de financement ni la façon de comptabiliser la charge de fonctionnement, laquelle demeure conforme aux règles de l'ICCA applicables aux organismes publics, compte tenu s'il y a lieu du lissage des actifs.

##### **Risque inhérent à la mesure d'allègement et besoin d'encadrement**

En vertu de la mesure, seule la portion des gains et pertes actuariels comptables constatés au cours d'un exercice, qui excède 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, et qu'on peut ainsi qualifier d'exceptionnelle, a besoin d'être prise en compte fiscalement. La portion comprise dans le couloir peut faire l'objet d'une affectation au montant à pourvoir dans le futur, puisqu'elle correspond aux gains et pertes susceptibles de se résorber normalement au fil des années subséquentes.

Le principe du couloir sous-jacent à la mesure d'allègement implique qu'un montant à pourvoir dans le futur créé dans un exercice, en fonction d'un solde de pertes actuarielles nettes dans le couloir, se renversera au cours d'exercices subséquents lorsqu'un solde de gains actuariels nets sera dégagé dans le couloir. Cependant, le renversement complet du montant à pourvoir dans le futur constitué en vertu de la mesure d'allègement risque de ne pas se produire advenant une insuffisance de gains actuariels dans les années futures. Un tel scénario pourrait survenir si la moyenne des rendements réels correspondait au rendement espéré ou ne le surpassait que faiblement. Il en résulterait un report indu de taxation et une insuffisance chronique de trésorerie pour faire face aux obligations légales de financement des régimes de retraite. De plus, advenant une nouvelle crise boursière importante dans le futur, il ne resterait possiblement aucune marge de manœuvre fiscale disponible.

Il apparaît donc nécessaire d'être prudent et d'encadrer l'utilisation de la mesure d'allègement afin de s'assurer que le montant à pourvoir dans le futur constitué en vertu de la mesure puisse se résorber complètement dans un horizon réaliste, même en l'absence de gains actuariels suffisants.

### **Modalités d'encadrement de la mesure d'allègement**

Les modalités suivantes ont été convenues, de concert avec le milieu municipal, pour encadrer la mesure d'allègement :

- **la mesure vise à accorder à court et moyen terme aux organismes municipaux une marge de manœuvre fiscale associée à la crise financière de 2008**, leur permettant de composer notamment avec les effets, sur les finances municipales, de la récession économique engendrée par la crise financière. Il est en effet plausible de penser que la croissance des valeurs mobilières risque d'être ralentie à court et moyen terme. Le montant à pourvoir dans le futur serait essentiellement constitué au cours de cette période. Un certain arrimage pourrait par ailleurs s'exercer avec une mesure d'atténuation temporaire aux fins du financement des régimes de retraite des municipalités et des universités, actuellement à l'étude à la Régie des rentes du Québec (RRQ)<sup>1</sup>;
- **le montant à pourvoir dans le futur constitué spécifiquement en vertu de la mesure d'allègement associée à la crise financière de 2008 devra avoir été complètement renversé au terme de la DMERCA**. Par exemple, avec une DMERCA de 13 ans, il faudra que le montant à pourvoir dans le futur constitué soit ramené à zéro au plus tard en 2021. Pour y arriver, il sera nécessaire, sur la base de projections mises à jour annuellement et en utilisant les mécanismes appropriés, de contenir en un premier temps l'augmentation du montant à pourvoir dans le futur, puis de forcer ensuite graduellement son renversement advenant une insuffisance de gains actuariels. En plus de correspondre à la période d'amortissement des gains et pertes actuariels sur la base des règles de l'ICCA, l'utilisation de la DMERCA comme période de référence se justifie aussi du fait qu'elle avoisine la période de 15 ans prévue pour la capitalisation des régimes selon la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (LRCR). Ainsi, la taxation nécessaire pour combler les besoins de financement des régimes aura à terme été pourvue;
- **en aucun moment le solde du montant à pourvoir dans le futur cumulatif atteint dans un exercice donné ne pourra dépasser la balise de 7 %** du plus élevé des actifs ou des obligations des régimes de retraite existant en début de cet exercice. Ce taux de 7 % est dérivé de la formule retenue par la RRQ pour l'établissement de la provision pour écarts défavorables que les régimes de retraite doivent constituer à compter de 2010 en vertu du PL 30 sanctionné le 13 décembre 2006. Les modalités de cette provision font en sorte qu'elle soit normalement établie à hauteur de 7 % des obligations des régimes sur base de solvabilité. Bien que les municipalités soient exemptées d'avoir à constituer une telle provision en vertu du règlement d'exclusion qui leur est applicable, il est approprié de se baser sur ce même taux pour déterminer le seuil maximal de montant à pourvoir dans le futur pouvant être cumulé à un moment donné. La taxation différée au moyen de la mesure d'allègement constitue en effet un manque temporaire de financement (soit l'équivalent d'une provision inversée) en attendant un rétablissement des marchés financiers.

---

<sup>1</sup> Suite à une consultation des milieux concernés, la RRQ projette de modifier, à l'automne 2009, le règlement d'exclusion applicable aux municipalités et aux universités (« *Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite de l'application des dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ») afin d'y introduire un assouplissement au niveau du versement des cotisations d'équilibre à court ou moyen terme. Les modalités de cette mesure ne sont pas encore déterminées.

## **Planification et gestion fiscales prudentes**

Une planification et une gestion fiscales prudentes et conservatrices sont préconisées. Au moyen de projections financières couvrant l'horizon de la DMERCA, les organismes municipaux doivent planifier la constitution du montant à pourvoir dans le futur en vertu de la mesure d'allègement puis son renversement graduel de façon à l'éliminer complètement au terme de la DMERCA. Pour y arriver, une augmentation graduelle de la taxation destinée à résorber la crise financière de 2008 doit être entreprise dès le départ. Pour assurer une croissance régulière de la taxation, sans fluctuation brusque, il est même avisé d'éviter d'atteindre le seuil maximal de 7 %. **En somme, l'augmentation du montant à pourvoir dans le futur au cours des premières années doit être contenue et son évolution modulée en procédant dès le départ à une augmentation graduelle de la taxation.**

Les organismes municipaux doivent par ailleurs s'assurer de pourvoir à leurs besoins de liquidités pour le financement légal prévu selon la LRQR. À cet égard, ils devront, s'il y a lieu, tenir compte de la mesure d'atténuation à des fins de financement qui pourrait être accordée temporairement par la RRQ. Advenant le cas, son impact sur la mesure d'allègement fiscal fera l'objet d'un suivi.

7 octobre 2009

Direction générale des finances municipales

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

## Annexe A – Précisions techniques sur la mesure d'allègement et son encadrement

### **1) Lissage des actifs**

Le 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.

### **2) DMERCA**

DMERCA : durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants au régime de retraite de l'organisme municipal. Pour un organisme municipal promoteur de plus d'un régime de retraite à prestations déterminées, il s'agit de la DMERCA moyenne pondérée. La DMERCA servant à déterminer la période au terme de laquelle le montant à pourvoir dans le futur cumulatif devra avoir été complètement ramené à 0 est la DMERCA établie au 31 décembre 2008. Cette période demeure fixe même si la DMERCA fluctue par la suite. Par contre, la DMERCA entrant dans le calcul du montant à pourvoir dans le futur potentiellement utilisable dans un exercice donné est la DMERCA effective au début de cet exercice.

### **3) Détermination du montant à pourvoir dans le futur pouvant être constitué**

Pour la façon de déterminer le montant à pourvoir dans le futur pouvant être constitué, il faut se référer aux indications déjà fournies dans le document d'information<sup>2</sup> émis par le MAMROT lors de l'instauration de la mesure le 7 novembre 2008 et plus particulièrement dans le document technique<sup>3</sup> complétant ce document d'information. Le montant à pourvoir dans le futur pouvant être créé dans un exercice ne doit pas dépasser les règles qui y sont définies. On mentionne par ailleurs que, 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 à 10 % 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 gains et pertes actuariels.

### **4) Gains/pertes actuariels visés par la mesure**

Les gains/pertes actuariels visés par la mesure comprennent les gains/pertes techniques sur les obligations autant que les gains/pertes techniques sur les actifs. Ils excluent les gains/pertes de modification de régime, lesquels font déjà l'objet d'une mesure d'allègement spécifique, soit la possibilité de créer un montant à pourvoir dans le futur et de l'amortir sur la DMERCA existant au moment de la modification.

### **5) Portée de la mesure d'allègement**

La mesure d'allègement s'applique uniquement à la perte actuarielle de 2008. Seule cette perte peut être incorporée dans le couloir, pour sa portion applicable<sup>4</sup>. Les gains actuariels survenant après 2008 s'incorporent dans le couloir, pour leur portion applicable, de manière à renverser progressivement la perte actuarielle de 2008 ayant été incorporée dans le couloir.

---

<sup>2</sup> [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/finances/fina\\_alle\\_regi\\_retr\\_pres.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/finances/fina_alle_regi_retr_pres.pdf)

<sup>3</sup> Pour en faire la demande, si nécessaire, s'adresser à M. Yvon Bouchard, au MAMROT, au numéro 418-691-2015 poste 3812.

<sup>4</sup> Dans le texte, lorsqu'il est fait mention de la portion applicable d'un gain ou d'une perte actuariel (lissé le cas échéant), il s'agit de la portion qui se situe en deçà de la limite\* fixée pour déterminer ce qui peut entrer dans le couloir [\* seuil de 10 %, ou moindre s'il y a lieu, du plus élevé des actifs (lissés le cas échéant) ou des obligations].

En cas de lissage des actifs, la valeur lissée doit être établie à chaque exercice de la façon usuelle en tenant compte des gains et des pertes, générant ainsi soit un gain lissé soit une perte lissée. Dans le cas d'un lissage sur trois ans par exemple, la portion applicable autant d'une perte lissée que d'un gain lissé s'incorpore au couloir en 2008, 2009 et 2010. À compter de 2011, seule la portion applicable d'un gain lissé s'incorpore dans le couloir. En cas de lissage sur cinq ans, la façon de procéder est la même en ajoutant deux années de plus.

#### **6) Abaissement du seuil du couloir en cas de lissage des actifs**

Par souci de prudence, un organisme municipal qui utilise le lissage des actifs est invité à fixer pour son couloir un seuil inférieur à 10 % afin de limiter l'accumulation de pertes dans le couloir par rapport à ce qui aurait pu y être incorporé sans lissage. Pour illustrer l'impact du lissage à cet égard, se reporter à l'exemple présenté à l'annexe B du présent document. Il démontre que le niveau de montant à pourvoir dans le futur atteint avec un lissage de trois ans est plus élevé que sans lissage, soit 5,3 % vs 3,6 %. Il en découle un report de taxation plus élevé qui devra faire l'objet d'une récupération fiscale plus accentuée par la suite jusqu'au terme de la DMERCA. Dans l'exemple fourni à l'annexe B, le seuil du couloir a été laissé intentionnellement à 10 % pour illustrer l'effet du lissage sur le couloir, même si ce n'est pas la façon de faire recommandée.

#### **7) Seuil du couloir fixé à 10 % vs plafond de la mesure fixé à 7 % : concepts à ne pas mélanger**

Le pourcentage de 10 % du maximum des actifs (lissés le cas échéant) ou des obligations constitue le seuil maximal du couloir pour déterminer la portion d'une perte actuarielle annuelle ( $\approx$  perte lissée annuelle), lorsque visée selon ce qui est défini au point 5 « Portée de la mesure d'allègement », ou d'un gain actuariel annuel ( $\approx$  gain lissé annuel) qui se situe à l'intérieur du couloir. Cette portion est ajoutée ou retranchée au/du solde des gains/pertes actuariels cumulés antérieurement dans le couloir.

Le pourcentage de 7 % du maximum des actifs ou des obligations constitue le seuil maximal du montant à pourvoir dans le futur pouvant être cumulé en une fin d'exercice donnée. Au terme de la DMERCA existant à la fin de 2008, le montant à pourvoir dans le futur devra avoir été ramené à 0. Si cette DMERCA est par exemple de 13 ans, il faudra qu'à la fin de 2021 tout le montant à pourvoir dans le futur utilisé en vertu de la mesure d'allègement ait été renversé, soit par occurrence de gains actuariels soit de façon forcée. Aussi, dépendamment des projections actuarielles que les actuaires pourront fournir au besoin, les organismes municipaux verront à limiter, voire cesser, l'affectation au montant à pourvoir dans le futur, même si le couloir contenait toujours un solde de pertes actuarielles nettes le permettant, puis éventuellement à renverser progressivement le montant à pourvoir dans le futur déjà utilisé pour le ramener à 0 au plus tard à la fin de la DMERCA.

#### **8) Situation où il y a plusieurs régimes**

Un organisme municipal promoteur de plusieurs régimes détermine, régime par régime, la portion de la perte actuarielle annuelle ( $\approx$  perte lissée annuelle), lorsque visée selon ce qui est défini au point 5 « Portée de la mesure d'allègement », ou du gain actuariel annuel ( $\approx$  gain lissé annuel) pouvant entrer dans le couloir. Toutefois, la balise de 7 % relative au solde maximal du montant à pourvoir dans le futur pouvant être cumulé en vertu de la mesure d'allègement à un moment donné se jauge en englobant tous les régimes.

### **9) Possibilité d'accumuler un solde de montant à pourvoir dans le futur cumulatif négatif**

Un organisme municipal peut décider de se constituer éventuellement un montant à pourvoir dans le futur cumulatif négatif afin de se prémunir contre d'éventuelles pertes actuarielles à survenir subséquemment. Toutefois, advenant que le renversement du montant à pourvoir dans le futur ait été en partie appliqué de façon forcée plutôt que par l'effet de gains actuariels nets dans le couloir, il serait alors conseillé de ne pas constituer de solde de montant à pourvoir dans le futur négatif tant que le niveau de renversements potentiels découlant de gains actuariels nets n'aurait pas dépassé le niveau de renversements forcés antérieurement. Dans l'éventualité où un montant à pourvoir dans le futur négatif serait effectivement constitué, les pertes actuarielles ( $\approx$  pertes lissées) s'incorporeront dès lors au couloir, tout comme les gains actuariels ( $\approx$  gains lissés), pour leur portion applicable, jusqu'au renversement du montant à pourvoir dans le futur négatif. Dans un tel cas, la technique du couloir pourrait se poursuivre au-delà de la période correspondant à la DMERCA déterminée au 31 décembre 2008, mais sans possibilité de reconstituer un montant à pourvoir dans le futur positif.

### **10) Présentation au rapport financier**

Au rapport financier (RF), le solde du montant à pourvoir dans le futur constitué en vertu de la mesure d'allègement à la fin de l'exercice est présenté dans la ventilation du montant à pourvoir dans le futur apparaissant dans la section « Excédent (déficit) accumulé consolidé » des autres renseignements complémentaires (page S23-2 du RF 2009). L'augmentation ou le renversement dans l'exercice du montant à pourvoir dans le futur relatif à la mesure d'allègement est présenté dans la section portant sur le montant à pourvoir dans le futur de l'analyse de l'excédent (déficit) accumulé, dans les autres renseignements financiers (page S46-1 du RF 2009). Autant dans cette analyse que dans les autres renseignements complémentaires, l'information est présentée distinctement à la ligne « Avantages sociaux futurs – Avantages postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2007 – Régimes capitalisés ».

À la note complémentaire # 2 des états financiers portant sur les principales méthodes comptables, plus précisément dans la section « Montant à pourvoir dans le futur », il y aurait lieu d'expliquer de quelle façon il est prévu d'amortir ou de renverser le montant à pourvoir dans le futur constitué « à titre de mesure d'allègement pour gains/pertes actuariels relatifs aux régimes de retraite à prestations déterminées ». À remarquer que par principales méthodes comptables, on entend habituellement les normes reliées aux principes comptables généralement reconnus (PCGR). Toutefois, elles comprennent aussi les conventions complémentaires formulées par le MAMROT qui se situent au-delà des PCGR, notamment pour le traitement de la conciliation des activités de fonctionnement ou d'investissement à des fins fiscales. Un organisme municipal pourrait présenter cette information dans une autre note complémentaire que la note # 2, advenant qu'il juge plus approprié de procéder ainsi.

Le mécanisme de montant à pourvoir dans le futur fait partie de cette conciliation. Il est suggéré aux organismes municipaux qui utilisent la mesure d'allègement fiscal d'inscrire à l'endroit approprié de la note complémentaire # 2 le texte suivant : « [Il est prévu que le montant à pourvoir dans le futur constitué en vertu de la mesure d'allègement, selon les modalités décrites au document d'information émis par le MAMROT le 7 novembre 2008, se renverse au moyen de gains actuariels futurs, sinon de manière à ce qu'il soit ramenée à 0 en 20XX en conformité avec les modalités d'encadrement de la mesure décrites dans le document d'information émis par le MAMROT le 7 octobre 2009.](#) »

### **11) Présentation aux prévisions budgétaires**

Au formulaire des prévisions budgétaires (PB), l'augmentation prévue ou le renversement prévu dans l'exercice du montant à pourvoir dans le futur relatif à la mesure d'allègement est présenté au sommaire de la variation du montant à pourvoir dans le futur (page S7 des PB 2010). L'information y est présentée distinctement à la ligne « Avantages sociaux futurs – Avantages postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2007 – Régimes capitalisés ».

### **12) Besoin de renseignements additionnels**

Pour tous renseignements additionnels, les personnes suivantes peuvent être contactées au MAMROT au numéro de 418-691-2015 :

Yvon Bouchard, CA, au poste 3812,

Claude Brochet, CA, au poste 3815

## Annexe B - Exemple de planification de la mesure d'allègement

À titre d'exemple, en augmentant graduellement sa taxation au rythme nécessaire, selon qu'elle utilise le lissage des actifs ou non, la municipalité XYZ, dont la DMERCA au 31 décembre 2008 est de 13 ans, verrait son montant à pourvoir dans le futur cumulatif relatif à la mesure d'allègement évoluer de la façon suivante :

Sans lissage												
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,5 %	2,5 %	3,2 %	3,5 %	3,6 %	3,5 %	3,2 %	2,9 %	2,4 %	1,8 %	1,2 %	0,6 %	0,0 %

*Voir l'évolution correspondante de la charge fiscale présentée à la page suivante.*

Avec lissage sur trois ans												
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,0 %	2,3 %	3,8 %	4,7 %	5,2 %	5,3 %	5,0 %	4,6 %	3,9 %	3,0 %	2,1 %	1,1 %	0,0 %

*Voir l'évolution correspondante de la charge fiscale présentée à la page suivante.*

### **Notes explicatives concernant le cas exemple**

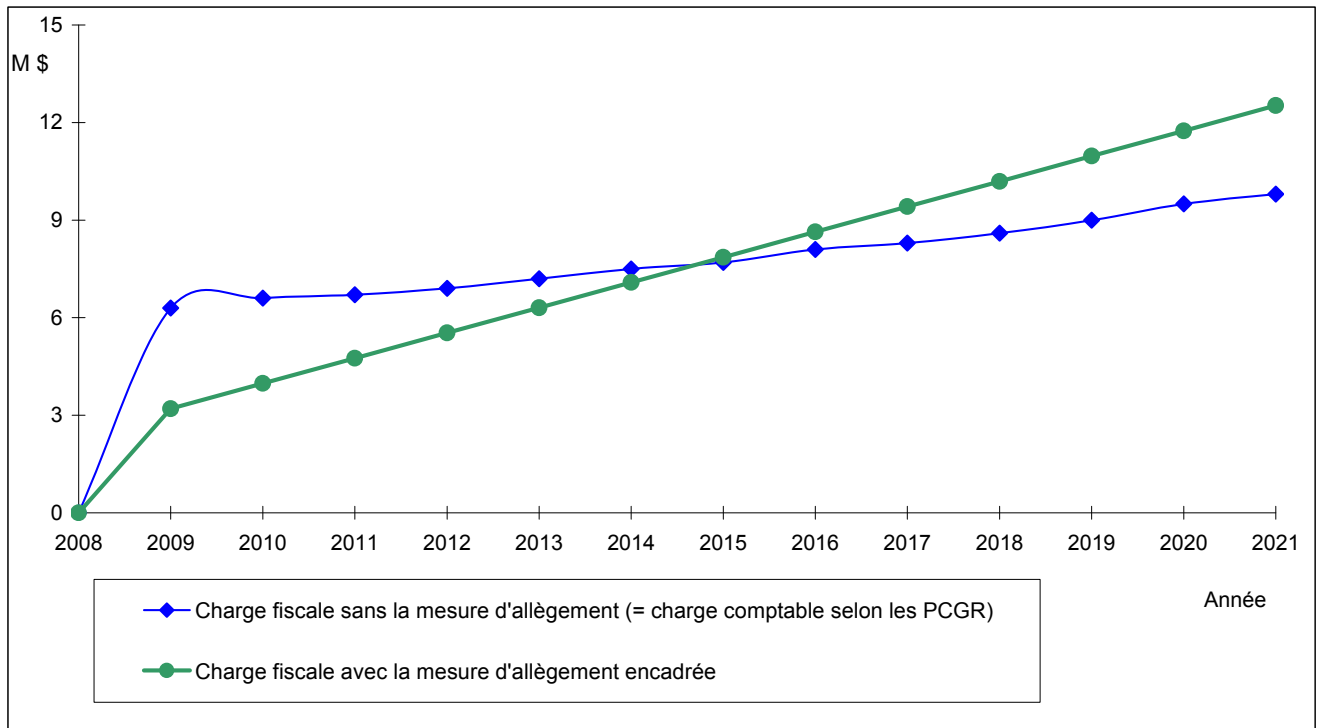
Pour simplifier, ce cas exemple fait abstraction du coût des services courants. La charge selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) ne comprend alors que l'amortissement des gains/pertes actuariels et la charge d'intérêts nette découlant de ces gains/pertes. La charge se situe à 0 M\$ en 2008. On présume aussi que les cotisations égalent les prestations.

Une révision de la projection d'utilisation de la mesure d'allègement doit être faite à chaque année par les organismes municipaux pour tenir compte de la réalisation de gains actuariels entre-temps. Advenant des gains actuariels suffisants permettant de renverser du montant à pourvoir dans le futur, l'axe de la courbe de la charge fiscale avec la mesure encadrée, présentée à la page suivante, se rabaisserait pour rejoindre la courbe de la charge comptable selon les PCGR, diminuant le niveau de taxation excédentaire au terme de la DMERCA en 2021.



## Annexe B - Exemple de planification de la mesure d'allègement (suite)

**Scénario avec un rendement réel de -15 % en 2008 et un rendement réel moyen de 6,75 % à compter de 2009**  
**Sans lissage des actifs et avec une DMERCA de 13 ans**



**Scénario avec un rendement réel de -15 % en 2008 et un rendement réel moyen de 6,75 % à compter de 2009**  
**Avec lissage des actifs sur 3 ans et une DMERCA de 13 ans**

