

# Retrait de la mesure d'allègement fiscal liée aux coûts des services passés pour régimes de retraite capitalisés

## 1. Contexte

À la suite de l'implantation en 2007 de la comptabilité d'exercice intégrale pour les régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs, des mesures d'allègement fiscal ont été permises pour en étaler l'effet fiscal dans le temps. Les principales mesures sont décrites sommairement à l'annexe A. L'une de ces mesures est liée aux coûts des services passés découlant d'améliorations apportées dans un régime de retraite capitalisé lorsque ces améliorations s'appliquent à des services passés.

Les normes comptables canadiennes pour le secteur public<sup>1</sup> exigent de constater immédiatement la totalité du coût de la modification affectant les services passés, dans l'exercice au cours duquel la décision ou l'entente de modification survient.

Lors de la préparation au passage vers la comptabilité d'exercice, les dispositions légales et réglementaires régissant les régimes complémentaires de retraite permettaient de financer au moyen de cotisations de modification sur 15 ans tout engagement supplémentaire résultant d'une modification à un régime. Une mesure d'allègement fiscal liée aux coûts des services passés a alors été introduite par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) afin de permettre au plan fiscal un rapprochement avec le mode de financement légal. La mesure d'allègement consiste à étaler l'effet fiscal sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DMERCA) des participants, laquelle avoisine habituellement 15 ans.

Or, déjà en 2007, les dispositions réglementaires régissant les régimes complémentaires de retraite avaient été modifiées pour limiter le financement légal sur une période de cinq ans (si solvabilité > 90 %). Depuis l'entrée en vigueur en 2014 de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (chapitre S2-2.1.1) (ci-après « Loi 15 »), le financement doit maintenant être immédiat. En effet, l'article 19 de cette loi stipule que :

*« tout engagement supplémentaire résultant d'une modification au régime doit être payé en entier dès le jour qui suit la date de l'évaluation actuarielle établissant la valeur de cet engagement [...] Les excédents d'actif du régime peuvent être imputés au paiement de cet engagement »*

Sauf pour l'exception dont il est question au point 3 du présent document, il n'est plus justifié de maintenir la mesure d'allègement fiscal liée aux coûts des services passés, d'autant plus que les lois régissant les organismes municipaux exigent que le paiement de toute dépense nécessite des crédits au préalable. Par conséquent, le MAMH se doit de retirer cette mesure d'allègement fiscal.

---

1. Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public.

## 2. Modalités du retrait de la mesure d'allègement fiscal

### 2.1 Modifications apportées à un régime de retraite constatées à compter de 2020

À compter de l'exercice 2020, il ne sera plus possible d'utiliser la mesure d'allègement fiscal liée aux coûts des services passés pour des modifications apportées à un régime de retraite affectant les services passés.

Comme prévu par la Loi 15, tout engagement supplémentaire résultant d'une modification à un régime prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 doit être pourvu à même un excédent d'actif du régime, sinon payé immédiatement par une cotisation spéciale de modification.

#### ***Engagement supplémentaire pourvu par un excédent d'actif : aucun effet fiscal***

Tel que prescrit dans la Directive sur le traitement comptable des effets de la Loi 15, émise par le MAMH et déposée sur son site<sup>2</sup>, des obligations implicites ou à tout le moins une provision pour moins-value doivent normalement être comptabilisées pour la valeur des excédents établis aux fins de la comptabilisation. Advenant que des modifications soient apportées pour accorder des améliorations, il y a alors simplement conversion d'obligations implicites en réelles obligations sur le plan légal ou constatation d'une variation de provision pour moins-value à titre de charges à l'encontre du coût des services passés. Il n'y aurait donc aucun effet sur la charge comptable.

#### ***Engagement supplémentaire payable immédiatement sans utilisation d'un excédent d'actif : possibilité de financement à long terme par règlement d'emprunt***

Lorsqu'un engagement supplémentaire ne peut pas être pourvu au moyen d'un excédent d'actif, une cotisation spéciale de modification doit être payée immédiatement à la caisse de retraite pour y pourvoir. Le paiement fait à la caisse de retraite doit couvrir les intérêts courus depuis la date de l'évaluation actuarielle révisée<sup>3</sup> établissant la valeur de cet engagement. Par exemple, si la date d'évaluation actuarielle révisée établissant la valeur de l'engagement supplémentaire est le 31 décembre 2019, que la date de prise d'effet de la modification est le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et que le rapport d'évaluation actuarielle révisée est enregistré à Retraite Québec le 1<sup>er</sup> juin 2020, l'employeur doit alors :

- payer une cotisation spéciale de modification pour la valeur de l'engagement supplémentaire portant sur les services rendus entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2019, ainsi que les intérêts courus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 jusqu'à la date du paiement (à survenir quelque part après le 1<sup>er</sup> juin 2020);
- payer un ajustement pour la hausse du service courant découlant de la modification, en lien avec les cotisations d'exercice versées pour la période de janvier à mai 2020, plus les intérêts courus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 jusqu'à la date du paiement;
- payer, à compter du mois de juin 2020, les cotisations d'exercice au montant ajusté tenant compte de la hausse du service courant.

---

2. Un résumé de cette directive est également disponible sur le site du MAMH par l'hyperlien suivant :

[https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances\\_indicateurs\\_fiscalite/information\\_financiere/presentation\\_information\\_financiere/directive\\_traitement\\_comptable\\_loi\\_sante\\_financiere.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/presentation_information_financiere/directive_traitement_comptable_loi_sante_financiere.pdf)

3. Lorsqu'une entente ou décision de modification d'un régime de retraite survient, l'actuaire révisé habituellement la dernière évaluation actuarielle ayant été faite pour le régime, afin de tenir compte de la modification en fonction de la date de prise d'effet de celle-ci. Advenant qu'une cotisation spéciale de modification doive être payée pour pourvoir à tout engagement supplémentaire découlant de la modification du régime, le paiement de cette cotisation se fait à la suite de l'enregistrement du rapport d'évaluation actuarielle révisée auprès de Retraite Québec.

En remplacement de la mesure d'allègement fiscal qui n'est plus permise, une municipalité ou une région intermunicipale peut, en vertu de l'article 556 de la Loi sur les cités et villes ou de l'article 1061 du Code municipal du Québec, financer à long terme le paiement d'une cotisation spéciale de modification, au moyen d'un règlement d'emprunt :

*« 556. Tout règlement qui décrète un emprunt doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter et du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Toutefois, un règlement d'emprunt dont l'unique objet est l'établissement de plans et de devis ou le financement de tout montant, que la municipalité doit verser relativement à un déficit actuariel [...], déterminé lors d'une évaluation actuarielle d'un régime de retraite auquel elle participe ne requiert que l'approbation du ministre. »*

Advenant le cas, l'organisme municipal doit faire adopter un règlement d'emprunt à cet effet par son conseil et le soumettre pour approbation au MAMH avant de procéder au paiement de la cotisation spéciale de modification. La durée d'un tel règlement d'emprunt ne dépasse habituellement pas cinq ans, étant donné qu'il s'agit d'une dépense de fonctionnement. Ce n'est que lorsque l'organisme municipal a connaissance de la valeur de l'engagement supplémentaire établie dans le rapport d'évaluation actuarielle révisée, qu'il est en mesure de calculer le montant de dépense à inscrire dans son règlement d'emprunt. Ce montant doit correspondre à la valeur de l'engagement supplémentaire additionnée des intérêts courus entre la date d'évaluation actuarielle révisée et la date du rapport d'évaluation actuarielle révisée plus une période tampon pour couvrir le temps nécessaire au processus d'adoption et d'approbation du règlement d'emprunt. Dès cette approbation, l'organisme municipal est alors en mesure de verser à la caisse de retraite la cotisation spéciale additionnée des intérêts courus.

## **2.2 Solde des DCTP découlant de l'utilisation antérieure de la mesure d'allègement**

L'utilisation antérieure de la mesure d'allègement fiscal liée aux coûts des services passés a donné lieu à des affectations aux dépenses constatées à taxer ou à pourvoir (DCTP), lesquelles étaient inscrites dans la conciliation à des fins fiscales servant à établir l'excédent (déficit) de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales. Les DCTP doivent être amorties sur la DMERCA déterminée à la fin de l'exercice au cours duquel l'entente ou la décision d'amélioration survient, l'amortissement devant débiter dans cet exercice.

L'annexe B présente un tableau illustrant les horizons résiduels potentiels d'amortissement des DCTP liées aux coûts des services passés. Comme il y est démontré, des DCTP restent à être amorties alors que les versements ont déjà été effectués sur le plan du financement légal. Cela implique que, pour verser les cotisations de modification, l'organisme municipal a dû utiliser des liquidités rattachées notamment à des excédents, des réserves, des fonds réservés ou encore à des passifs tels ceux associés aux avantages sociaux futurs non capitalisés ou aux sites d'enfouissement par exemple.

Il y a donc lieu de régulariser la situation afin que la ventilation fiscale des différentes composantes de l'excédent (déficit) accumulé présentée au rapport financier (RF) puisse refléter la réalité, soit que les crédits associés aux liquidités utilisées ont bel et bien été utilisés eux-mêmes. Les organismes municipaux concernés sont donc invités, après leur cycle de planification budgétaire en cours ou déjà établie, à accélérer l'amortissement des DCTP résiduelles liées aux coûts des services passés, au mieux de leur capacité budgétaire.

Il appartient aux trésoriers et secrétaires-trésoriers des organismes municipaux concernés de recommander à leur conseil un scénario approprié en fonction de la situation budgétaire propre à leur organisme, en tenant compte notamment des informations obtenues au besoin de leur actuaire<sup>4</sup>.

### **3. Exception pour un coût des services passés associé à un déficit initial**

Les normes comptables canadiennes pour le secteur public exigent de constater à titre de coût des services passés le déficit initial lié aux services passés lors de l'instauration d'un nouveau régime. Par exemple, il arrive que des groupes d'employés soient transférés d'un organisme à un autre organisme qui doit les prendre en charge dans son propre régime de retraite ou dans le cadre d'un nouveau régime créé à leur intention en tenant compte de services déjà rendus. Advenant qu'un déficit initial soit alors constaté, celui-ci doit être passé en charges dans l'exercice même à titre de coût des services passés selon les normes comptables.

La mesure d'allègement fiscal liée aux coûts des services passés peut continuer de s'appliquer comme auparavant dans ces cas particuliers et les DCTP qui y sont associées amorties sur la DMERCA, soit celle déterminée dans l'exercice au cours duquel le déficit initial a été constaté. La raison de cette exception est que le financement légal de tout déficit actuariel technique se fait normalement selon des cédules de cotisations d'équilibre sur 15 ans. Or, un déficit initial constaté à l'instauration d'un nouveau régime, telle que décrite ci-haut, s'apparente davantage à un déficit technique sur le plan légal, lequel est finançable sur 15 ans, et non à une modification de régime en vertu de l'article 19 de la Loi 15.

Direction générale des finances municipales  
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

13 août 2019

---

4. Notamment sur la nature des éléments composant le solde des DCTP inscrit à la ligne 52 de la page S23-2 du RF.

## Annexe A – Mesures d’allègement fiscal pour les avantages sociaux futurs

L’utilisation de chacune des mesures d’allègement fiscal est facultative et donne lieu à une affectation aux dépenses constatées à taxer ou à pourvoir (DCTP) dans la conciliation à des fins fiscales servant à établir l’excédent (déficit) de fonctionnement de l’exercice à des fins fiscales.

Régimes et avantages <b>capitalisés</b>	Modalités relatives à l’amortissement ou au renversement des DCTP
Déficit initial du 1 <sup>er</sup> janvier 2007	Ne pas dépasser la DMERCA* déterminée à la fin de 2006
Crise financière 2008	Ne pas dépasser la DMERCA déterminée à la fin de 2008  Renversement grâce à des gains actuariels, sinon de façon forcée, en respectant les modalités d’encadrement de la mesure sur le site du MAMH
Coûts des services passés (améliorations)	Ne pas dépasser la DMERCA déterminée à la fin de l’exercice au cours duquel l’entente d’amélioration survient, et amortissement devant débiter dans cet exercice

Régimes et avantages <b>non capitalisés</b>	Modalités relatives à l’utilisation de la mesure et à l’amortissement des DCTP [NB : DCTP nécessairement < au passif]
Déficit initial du 1 <sup>er</sup> janvier 2007	Amortissement des DCTP laissé à la discrétion des organismes municipaux  Recommandé de les amortir de façon systématique sur une certaine période (pouvant être la DMERCA déterminée à la fin de 2006), par souci d’équité intergénérationnelle entre contribuables
Excédent de la charge d’exercice sur le décaissement requis dans l’exercice	Le MAMH n’encourage pas l’utilisation de cette mesure, ou, à tout le moins, de l’utiliser de façon restreinte, en tendant progressivement vers la pleine taxation de la charge d’exercice (équité intergénérationnelle)  Amortissement des DCTP laissé à la discrétion des organismes municipaux. Cependant, il est recommandé de ne pas dépasser la DMERCA déterminée à la fin de l’exercice.

\* DMERCA = durée moyenne estimative du reste de la carrière active. La DMERCA avoisine généralement 15 ans, car elle varie entre 13 et 17 ans dans la grande majorité des cas.

**Annexe B – Horizons résiduels d'amortissement des DCTP  
liées aux coûts des services passés**

Année de prise d'effet de la modification	Financement légal		Amortissement sur une DMERCA (estimée à 15 ans) se terminant en	Remarques
	d'une durée maximale de	se terminant en		
Avant 2007	15 ans	2020 ou avant	2020 ou avant	Appariement légal et fiscal
2007	5 ans	2011	2021	<p><u>Problème :</u> Amortissement des DCTP s'étendant 10 ans ou 14 ans au-delà de la période de financement légal. Cela implique que, pour verser les cotisations de modification, tel qu'il l'a fait, l'organisme municipal a dû utiliser des liquidités rattachées notamment à des excédents, réserves, fonds réservés ou à des passifs.</p>
2008	5 ans	2012	2022	
2009	5 ans	2013	2023	
2010	5 ans	2014	2024	
2011	5 ans	2015	2025	
2012	5 ans	2016	2026	
2013	5 ans	2017	2027	
2014	immédiat	2014	2028	
2015	immédiat	2015	2029	
2016	immédiat	2016	2030	
2017	immédiat	2017	2031	
2018	immédiat	2018	2032	
2019	immédiat	2019	2033	