

muni **express**

Affaires municipales, Sport et Loisir



N° 1 – 14 janvier 2005

Le financement des déficits des régimes de retraite des employés municipaux

Depuis septembre 2001, la conjoncture économique a fait en sorte que bon nombre de régimes de retraite municipaux à prestations déterminées se sont retrouvés avec des

déficits de solvabilité, c'est-à-dire que l'actif serait insuffisant pour remplir l'ensemble des obligations du régime si celui-ci prenait fin immédiatement. Cette situation, qui avait d'abord paru temporaire, semble vouloir perdurer.

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite prévoit que les déficits de solvabilité doivent être résorbés en cinq ans. Les cotisations additionnelles que cela exige des municipalités peuvent avoir une incidence importante sur le fardeau fiscal des contribuables et c'est pourquoi le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir a jugé nécessaire, pour atténuer les problèmes posés par le financement des déficits des régimes de retraite municipaux, de prévoir des mesures tant sur le plan législatif que sur le plan administratif.

Nous nous référerons dans ce texte à trois projets de loi (PL) :

- le projet de loi n° 1 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2003, c. 3) adopté en juillet 2003;
- le projet de loi n° 23 intitulé *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2003, c. 19) adopté en décembre 2003;
- le projet de loi n° 54 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2004, c. 20) adopté en octobre 2004.

Les mesures législatives relatives au déficit des régimes de retraite municipaux ont été introduites lors de l'adoption du projet de loi n° 1, qui a par la suite été modifié par le projet de loi n° 23, puis lors de l'adoption du projet de loi n° 54.

Le projet de loi n° 1 (tel que modifié par le projet de loi n° 23)

L'approbation d'un règlement d'emprunt ([articles 4 et 5](#))

Afin de faciliter le recours à l'emprunt pour étaler le coût de la résorption des déficits des régimes de retraite, les règlements d'emprunt reliés au financement de ces déficits ont été soustraits aux obligations législatives générales en matière d'approbation préalable des citoyens.

La date des évaluations actuarielles ([article 11](#))

L'article 11 a donné à l'ensemble des municipalités et des organismes municipaux ou supramunicipaux qui participent à des régimes de retraite à prestations déterminées la possibilité de fixer au 31 décembre 2001 la date des évaluations actuarielles établissant la situation financière de ces régimes. Cela devait permettre, dans l'établissement des sommes à verser pour l'amortissement des déficits, de faire abstraction, jusqu'à l'évaluation actuarielle suivante au 31 décembre 2004, des déficits additionnels susceptibles d'être constatés en 2002 et en 2003 en raison de la conjoncture économique.

Ce choix devait être exercé avant le 30 septembre 2003. Une copie de la résolution par laquelle le conseil exerçait ce choix devait être transmise au comité de retraite intéressé. Le rapport relatif à l'évaluation actuarielle donnant suite à ce choix devait être transmis à la Régie des rentes du Québec au plus tard le 31 décembre 2003 ou, à défaut du comité de retraite de l'avoir fait dans ce délai, par la municipalité ou l'organisme avant le 18 mars 2004.

Le remboursement à même les surplus futurs ([articles 12 et 13](#))

L'article 12 prescrit que les municipalités et les organismes municipaux ou supramunicipaux ayant versé des contributions afin de résorber les déficits techniques et les insuffisances de solvabilité de leurs régimes de retraite, déterminés dans une évaluation actuarielle dont la date est postérieure au 30 décembre 2001 mais antérieure au 2 janvier 2003, pourront bénéficier, à même les surplus futurs de ces régimes, de congés de cotisations équivalant à leur contribution à la résorption des déficits.

L'article 13 permet toutefois de soustraire un régime de retraite de l'application de cette disposition si le régime fait l'objet d'une entente conclue entre une municipalité ou un organisme et, selon le cas, une association accréditée ou une association représentant la majorité des cadres.

L'entente doit avoir été signée après le 6 juin 2003 et mentionner expressément qu'elle s'applique malgré l'article 12.

Le projet de loi n° 54

Le dépôt d'un titre dans la caisse d'un régime ([article 255](#))

Selon l'article 255, une municipalité ou un organisme peut choisir de verser à la caisse d'un de ses régimes de retraite une obligation municipale pour le remboursement des déficits techniques et de solvabilité déterminés lors des évaluations actuarielles dont la date est comprise entre le 31 décembre 2001 et le 1^{er} janvier 2005.

Toutefois, le premier alinéa de l'article 172 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (loi RCR) prévoit que l'actif d'un régime de retraite ne peut être placé pour une proportion supérieure à 10 % de sa valeur comptable dans des titres contrôlés par l'employeur. Afin d'élargir la possibilité pour une municipalité ou un organisme de recourir à l'émission d'une obligation, l'article 255 augmente à 17,5 % le pourcentage maximum fixé par la loi RCR. Ce pourcentage de 17,5 % est le même que celui permis pour les régimes de retraite des employés de l'ancienne Ville de Montréal par le règlement gouvernemental édicté en vertu de l'article 2 du PL 1.

Les titres ainsi déposés à la caisse d'un régime doivent être non négociables, avoir une échéance maximale de dix ans et porter intérêt à un taux agréé par le comité de retraite; à défaut d'agrément, le taux correspond à celui des obligations d'une durée de dix ans du gouvernement fédéral en vigueur lorsque les titres ont été remis à la caisse de retraite.

Le remboursement à même les surplus futurs ([articles 215 et 216](#))

L'article 215 modifie l'article 12 du PL 1 de façon à prévoir que le rachat des titres versés par une municipalité ou un organisme dans la caisse d'un régime pour résorber le déficit de ce régime doit s'effectuer à même les gains actuariels de ce régime, lorsque cette municipalité ou cet organisme se sont prévalus des dispositions de l'article 12 du PL 1 concernant les déficits constatés par une évaluation dont la date est comprise entre le 31 décembre 2001 et le 1^{er} janvier 2003.

L'article 216 vient compléter l'article 13 du PL 1. Il prévoit que, dans le cas où l'utilisation

de tout ou partie des surplus futurs d'un régime pour le remboursement des montants versés par l'employeur pour la résorption du déficit de ce régime a fait l'objet d'une entente en vertu de l'article 13 du PL 1, le rachat des titres versés à la caisse du régime pour la résorption des déficits doit également s'effectuer à même les surplus futurs du régime, pour la partie de ces surplus dont la municipalité ou l'organisme peut déterminer l'affectation en vertu de l'entente.

L'article 254 prévoit que ces articles ont effet depuis le 16 juillet 2003.

Les coûts d'intérêt ([article 215](#))

L'article 215 modifie également l'article 12 du PL 1 de manière à ce que les coûts d'intérêt considérés pour établir la valeur des contributions versées pour la résorption des déficits des régimes et pouvant être récupérées à même les excédents d'actif ou les gains actuariels futurs de ce régime soient, pour les emprunts ayant servi à financer ces contributions, établis selon les taux d'intérêt réels à payer par les municipalités plutôt que selon les taux prévus aux évaluations actuarielles ayant conduit à déterminer les déficits. À défaut, il faut établir le montant des intérêts suivant le taux des obligations d'une durée de dix ans du gouvernement fédéral.

Les mesures administratives

L'étalement d'un remboursement

La politique en matière d'approbation des emprunts visant à combler les déficits des régimes de retraite donne ouverture à une municipalité d'étaler le remboursement d'un emprunt sur une période plus longue que la période maximale de cinq ans prévue dans la loi RCR, sous réserve de l'analyse de la situation financière de la municipalité et de l'incidence sur la charge fiscale des contribuables. Une telle analyse est faite pour chaque nouvelle demande. De plus, les emprunts contractés ne peuvent excéder les sommes qu'il est nécessaire de verser à la caisse de retraite jusqu'à la prochaine évaluation actuarielle.

L'amortissement du déficit

L'article 2 de la loi RCR prévoit que le gouvernement peut, par règlement et aux conditions qu'il fixe, soustraire un régime de retraite à l'application d'une partie de la Loi. C'est ainsi que la Régie des rentes du Québec peut recommander au gouvernement d'adopter un règlement en vertu duquel le déficit de solvabilité d'un régime de retraite peut être étalé sur une période plus longue que celle prévue par la Loi. Toutefois, avant que la Régie ne recommande l'adoption d'un tel règlement, le promoteur du régime doit se conformer à certaines conditions dont :

- la production d'un plan de redressement du régime, qui permet de s'assurer que l'allongement de la période d'amortissement suffit à rétablir la solvabilité;
- l'adhésion de tous les participants au régime, y compris les retraités;
- l'engagement qu'aucune amélioration des prestations ne sera apportée avant que la solvabilité du régime ne soit rétablie.

Libellé des dispositions législatives adoptées pour faciliter la résorption des déficits des régimes de retraite

Le projet de loi n° 1 (tel que modifié par le PL 23 et par le PL 54)

4.

L'article 556 de la Loi sur les cités et villes est modifié par l'insertion, dans la deuxième ligne du deuxième alinéa et après le mot « devis », de « ou le financement de tout montant, que la municipalité doit verser relativement à un déficit actuariel ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, déterminé lors d'une évaluation actuarielle d'un régime de retraite auquel elle participe ».

5.

L'article 1061 du Code municipal du Québec est modifié par l'insertion, dans la deuxième ligne du troisième alinéa et après le mot « devis », de « ou le financement de tout montant, que la municipalité doit verser relativement à un déficit actuariel ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la

Loi sur les régimes complémentaires de retraite, déterminé lors d'une évaluation actuarielle d'un régime de retraite auquel elle participe ».

11.

[Le libellé de cet article est la version modifiée par l'article 241 PL 23.]

Le conseil de toute municipalité ou, selon le cas, de tout organisme visé à l'article 18 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux partie à un régime de retraite auquel s'applique le chapitre X de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite peut choisir d'évaluer ce régime en date du 31 décembre 2001.

Ce choix doit être exercé avant le 30 septembre 2003. Une copie de la résolution par laquelle le conseil exerce ce choix doit être transmise le plus tôt possible au comité de retraite concerné.

Le rapport relatif à l'évaluation actuarielle donnant suite à ce choix doit être transmis à la Régie des rentes du Québec au plus tard le 31 décembre 2003. À défaut par le comité de retraite de transmettre ce rapport, la municipalité peut le transmettre au plus tard le 18 mars 2004.

Le présent article ne s'applique pas à une municipalité visée à l'article 110 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2002, chapitre 77) ni à la Ville de Gatineau.

12.

[Le libellé de cet article est la version modifiée par l'article 215 PL 54.]

Malgré toute stipulation du régime de retraite ou d'un acte qui lui est accessoire, l'excédent d'actif d'un régime de retraite auquel est partie une municipalité ou un organisme visé à l'article 18 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux peut, selon le cas, sur résolution de la municipalité ou de l'organisme et selon les conditions et modalités prévues aux articles 146.1 à 146.3 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, être affecté à l'acquittement des cotisations payables par la municipalité ou par l'organisme.

Toutefois, dans le cas où une obligation a été remise à la caisse de retraite d'un régime

de retraite en application de l'article 255 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2004, chapitre 20) [PL 54], tout gain actuariel déterminé lors d'une évaluation actuarielle de tout le régime doit être affecté au rachat de cette obligation. Cette affectation ne peut toutefois faire en sorte qu'une somme à verser soit déterminée en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ou qu'une telle somme soit plus élevée qu'elle ne l'aurait été sans cette affectation.

Il ne peut être procédé à l'affectation d'un excédent d'actif ou d'un gain actuariel en vertu du premier ou du deuxième alinéa que jusqu'à concurrence de la valeur des montants que la municipalité ou l'organisme a versés relativement à tout déficit actuariel technique et à toute somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite déterminés lors d'une évaluation actuarielle de tout le régime dont la date n'est ni antérieure au 31 décembre 2001 ni postérieure au 1^{er} janvier 2003.

Pour l'application du présent article, la valeur des montants versés par la municipalité ou l'organisme, celle des cotisations acquittées par affectation d'excédent d'actif de même que celle des rachats réalisés par affectation de gain actuariel sont calculées en utilisant le taux prévu par l'obligation remise à la caisse de retraite ou offerte sur le marché pour pourvoir au financement du montant versé à la caisse ou, à défaut d'un tel taux, celui que le marché des obligations du gouvernement fédéral exigerait, au moment du versement du montant à la caisse, pour une obligation d'une durée de dix ans.

Le gain actuariel visé au présent article correspond à l'écart positif entre, d'une part, la valeur de l'actif du régime augmentée de celle des montants d'amortissement qui restent à verser relativement à un ou plus d'un déficit actuariel et, d'autre part, la valeur des engagements nés du régime, compte tenu des services reconnus aux participants. Ce gain est mesuré selon l'approche de capitalisation prévue au chapitre X de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Si la municipalité ou l'organisme verse une cotisation supérieure à celle qui est requise en vertu de cette loi, il n'est pas tenu compte de l'excédent ainsi versé dans la détermination du gain actuariel visé au présent article.

13.

L'article 12 ne s'applique pas à l'égard d'un régime de retraite ou d'un acte qui lui est accessoire qui fait l'objet d'une entente, conclue après le 6 juin 2003 entre une municipalité ou un organisme et une association accréditée ou une association représentant la majorité des cadres de la municipalité ou de l'organisme qui sont visés par ce régime de retraite, qui mentionne expressément que cette entente s'applique malgré l'article 12¹.

Toutefois, dans le cas où une obligation a été remise à la caisse de retraite du régime en application de l'article 255 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2004, chapitre 20) [PL 54], tout gain actuariel déterminé lors d'une évaluation actuarielle de tout le régime doit, sauf dans la mesure où il correspond à un excédent d'actif dont la municipalité ou l'organisme ne peut déterminer l'affectation, être affecté au rachat de l'obligation conformément à l'article 12².

¹ Alinéa modifié par l'article 242 PL 23.

² Alinéa ajouté par l'article 216 PL 54.

14.

La présente loi entre en vigueur le 16 juillet 2003.

Le projet de loi n° 54

215 et 216 : Voir les articles 12 et 13 du PL 1 dans leur libellé modifié.

254.

Les articles 215 et 216 ont effet depuis le 16 juillet 2003¹.

¹ Cet article donne une portée rétroactive aux modifications apportées aux articles 12 et 13 PL 1.

255.

Une municipalité ou un organisme visé à l'article 18 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux peut choisir d'acquitter tout ou partie des cotisations payables,

relativement à un déficit actuariel technique et à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite que détermine une évaluation actuarielle visée à l'article 12 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2003, chapitre 3) [PL 1], édicté par l'article 215, ou une évaluation actuarielle de tout le régime dont la date n'est ni antérieure au 2 janvier 2003 ni postérieure au 1^{er} janvier 2005 en remettant à la caisse de retraite du régime visé une obligation qu'il émet à cette fin.

Ce choix ne peut toutefois être exercé que dans la mesure où est respecté le plafond que prévoit le premier alinéa de l'article 172 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. À cette fin, un pourcentage de 17,5 % est réputé remplacer celui de 10 % prévu à cet alinéa, jusqu'à l'expiration du délai imparti pour transmettre à la Régie des rentes du Québec le rapport relatif à une évaluation actuarielle complète du régime qui montre, pour la première fois, que l'obligation a été rachetée en totalité.

L'obligation doit être non négociable, avoir une échéance maximale de dix ans et porter intérêt à un taux agréé par le comité de retraite. À défaut d'agrément, l'obligation doit porter intérêt aux taux que le marché des obligations du gouvernement fédéral exigerait, au moment de sa remise à la caisse de retraite, pour une obligation d'une durée de dix ans.

La municipalité ou l'organisme doit transmettre le plus tôt possible au comité de retraite concerné une copie de toute résolution par laquelle le choix prévu au présent article est exercé.

Ce bulletin est réalisé par le Service de l'information et de l'édition de la Direction des communications du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir.

Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau

Québec (Québec) G1R 4J3

Téléphone : (418) 691-2015

Rédaction et information

Direction des politiques fiscales et économiques

Téléphone : (418) 691-2035

Politique de confidentialité