

Le financement des régimes de rentes municipaux au Québec

A. Asimakopulos

Volume 47, Number 1, April–June 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004362ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004362ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Asimakopulos, A. (1971). Le financement des régimes de rentes municipaux au Québec. *L'Actualité économique*, 47(1), 180–191.

<https://doi.org/10.7202/1004362ar>

flation sans sacrifices pour personne », il faudrait quand même veiller à ce que le fardeau ne soit pas trop lourd pour ceux qui ont à le porter.

Denis GERMAIN

Le financement des régimes de rentes municipaux au Québec

La ville de Montréal a tenté d'équilibrer son budget en supprimant ses contributions aux caisses de retraite de ses employés pour les années budgétaires 1968-69 et 1969-70. Ironie du sort, cette tentative a conduit à la mise sur pied d'un comité d'étude dont le Rapport¹, si on lui donnait suite, conduirait à un accroissement substantiel du taux annuel des contributions à ces caisses. Les employés se sont élevés vigoureusement contre la partie de l'article 9 du bill 295 amendant la charte de la ville de Montréal et en vertu duquel celle-ci pouvait suspendre ses contributions pour ces deux années. D'une part, l'impact que pourrait avoir la non-constitution de caisses de retraite sur la garantie de leur rente future les préoccupait. D'autre part, certains employés, en particulier les policiers, avaient la possibilité d'emprunter à même leurs caisses de retraite, à des conditions avantageuses. À la suite de la polémique subséquente et des nombreuses déclarations des représentants des employés et des municipalités, il est devenu évident que la nature des régimes de rentes supplémentaires dans les municipalités était un objet de controverse dont l'ampleur dépassait le seul cas soulevé par le bill 295.

La grande valeur du Rapport du comité d'étude vient surtout de ce qu'il dissipe la confusion dans ce domaine. Les auteurs insistent sur l'idée que les régimes de rentes municipaux soient considérés comme des régimes supplémentaires plutôt que des régimes universels ; ils recommandent aussi que leur mode de financement conduise autant que possible à la disparition des transferts entre générations. L'élargissement du mandat du comité lui a permis

1. *Rapport du Comité d'étude sur le financement des caisses de retraite*, (André Raynauld, A. Hervé Hébert, Cyril J. Woods), Montréal, 16 novembre 1970.

d'étudier les régimes de rentes d'autres municipalités de la Province, ce qui aurait dû être fait depuis longtemps si on se base sur les résultats de ces recherches.

Dans ce commentaire du Rapport, nous examinerons d'abord la nature des régimes de rentes municipaux, ensuite nous porterons notre attention sur la portée des conclusions pour les régimes de rentes existants.

1. *Les régimes de rentes supplémentaires*²

Les rentes sont des versements effectués à des individus qui ont atteint un certain âge, qui ne font plus partie de la main-d'œuvre ou qui n'effectuent plus un travail spécifique. On peut raisonnablement considérer comme un paiement différé pour des services déjà rendus une rente venant d'un régime de rentes supplémentaire³. Les services de travail accomplis pour cet employeur sont rémunérés en partie avec des crédits de rente. Il se peut que la valeur monétaire de ces crédits, laissons de côté leur valeur réelle, soit imprécise au moment où les services de travail sont accomplis, mais ceci n'en change pas la nature. Ils constituent une récompense pour des services actuels et il en résultera des paiements futurs en rémunération de ces services.

Si on interprète ainsi le régime de rentes supplémentaire, le coût total des services de travail, au cours d'une période donnée, se divise en trois éléments : les salaires, les autres bénéfices marginaux, la différence entre la valeur actuelle estimée des rentes de retraite qui seront versées à la main-d'œuvre en opération durant cette période et les contributions actuelles de l'employé au régime de rentes. Ceci constitue le coût des services de travail même s'il n'apparaît pas entièrement dans les comptes de revenus et de dépenses de l'employeur.

S'il s'agit d'un régime-formule (comme dans les municipalités du Québec), le crédit de rente est une fraction (dépendante de la durée du service) du salaire moyen versé au cours d'une période

2. On trouvera un exposé plus détaillé des questions soulevées dans cette section dans : A. Asimakopulos et J.C. Weldon, « On Private Plans in the Theory of Pensions », *Revue canadienne d'Économique*, III N° 2, mai 1970, pp. 223-227.

3. S'il s'agit d'un régime contributif, seule la partie de la rente de retraite excédant celle qui serait obtenue à partir des contributions de l'employé constitue un paiement différé pour des services antérieurs.

définie. Celui-ci ne peut pas être déterminé à l'avance d'une façon précise pour aucune personne puisque l'évolution du revenu dépend du genre de carrière et du comportement des salaires tout au long de la vie active. Dans un régime basé sur l'achat d'une somme d'argent (*money purchase plan*), le crédit de rente s'exprime par les annuités que les contributions spécifiques à la caisse de retraite, capitalisées au taux de rendement fourni par leur placement, permettent d'acheter. Ces contributions sont typiquement en pourcentage du salaire et, de ce fait, leur montant total ainsi que leur rendement ne peuvent qu'être estimés.

Les régimes-formule peuvent être capitalisés entièrement, ou partiellement ou pas du tout. Un régime entièrement capitalisé se définit comme un régime où des actifs ont été accumulés dans une caisse en quantité suffisante pour permettre le paiement exact des bénéfices de rentes estimés pour des services rendus à la date présente. (Les régimes basés sur l'achat d'une somme d'argent (*money purchase plans*) sont par leur nature entièrement capitalisés). Deux raisons font aussi que les régimes de rentes supplémentaires devraient être entièrement capitalisés : (i) ceci garantit le paiement des rentes quelle que soit la situation financière de l'employeur à l'échéance ; (ii) le coût de la rente occasionné par l'embauchage de main-d'œuvre est supporté par ceux qui prennent la décision d'embaucher et qui bénéficient des services de travail. La nécessité de garantir le paiement des rentes est évidente ; nous allons plutôt nous pencher sur le deuxième point. Celui-ci a été un sujet de controverse lors des auditions tenues par le comité d'étude.

On peut éviter le coût des crédits de rente au moment où ils sont établis puisqu'il s'agit de paiements différés. L'employeur qui se prévaut de cette possibilité et ne contribue pas, par des versements réguliers, au paiement futur de la rente suit une politique de financement par répartition (*pay as you go*). Au début, tout au moins, d'un tel régime les versements faits par l'employeur seraient inférieurs à la valeur actuelle des crédits de rente à verser aux employés en vertu des services rendus au cours de chaque année. Certains employeurs peuvent ainsi reporter en partie le coût des services de travail. Si les crédits de rente sont versés à l'échéance, leur coût se traduira par une hausse des prix des produits et une augmentation des impôts pour les générations futures.

Certains employeurs sont dans une meilleure situation que d'autres pour effectuer des transferts entre générations. Les entreprises soumises à la concurrence ont peu de latitude dans ce domaine. Un marché bien informé tiendrait compte des crédits de rente dans le calcul de la valeur nette d'une entreprise soumise à la concurrence et ayant un régime de rentes non capitalisé. Lorsque le coût des demandes de rente gagnées au cours d'une année est de beaucoup supérieur aux rentes payées dans cette même année, la formule du financement par répartition permet à l'entreprise d'utiliser à sa guise un supplément de revenu qu'elle n'aurait pas avec un régime capitalisé. Même si ce supplément se transforme en dividendes, les propriétaires ne doivent pas en conclure qu'ils ont réussi un transfert de coûts puisque la valeur nette de l'entreprise et la valeur de leurs actions diminuent d'un montant correspondant au coût des nouvelles demandes de rente. Ce sont les propriétaires, en somme, qui supportent ces coûts. Si, au contraire, ce supplément se transforme en investissement, la valeur nette de l'entreprise sera plus élevée, même en tenant compte des demandes de rente, dans la mesure où le rendement des nouveaux actifs dépasse le coût des demandes de rente. Les coûts sont, ici aussi, éventuellement payés par les propriétaires actuels. Donc, à la condition que l'employeur honore ses engagements et que le marché soit bien informé, un régime de rentes non capitalisé, dans une entreprise soumise à la concurrence, ne conduit pas à un transfert de coûts entre générations.

Ce transfert peut se produire lorsque les entreprises sont à l'abri de la concurrence. Si, par exemple, une réglementation gouvernementale ou la crainte d'une telle réglementation empêche une firme de maximiser ses profits à chaque période, celle-ci peut avoir toute latitude d'accroître ses revenus dans une période subséquente afin de couvrir une partie du coût de ses engagements pris au cours d'une période précédente. Il en résulterait un report d'une partie des charges de rente pour des services passés, sans diminution des profits ou de la valeur nette de la firme. Des négociations syndicales à la suite desquelles une partie des augmentations de revenus obtenues serait utilisée pour accroître le paiement des rentes pour des services passés, conduiraient aussi à des transferts entre générations.

Les régimes supplémentaires de rentes non capitalisés dans le secteur public sont particulièrement susceptibles d'entraîner des transferts entre générations. Le pouvoir de taxation du gouvernement sert à l'obtention des ressources nécessaires pour parfaire le paiement des services de travail déjà rendus, et ces ressources proviennent d'un groupe qui, en général, appartiendra à une génération différente de celle qui a bénéficié des services en question. Dans les municipalités, la plupart des impôts sont pris sur la propriété, l'éventualité d'une hausse de taxes en vue de couvrir les frais occasionnés par les rentes, fera diminuer la valeur des propriétés. Parallèlement à la situation qui prévaut dans l'entreprise soumise à la concurrence, la génération qui s'est engagée dans un régime de rentes ne peut pas aussi facilement en transférer les coûts. Le plus souvent, cependant, l'utilisation d'autres sources fiscales et l'ignorance des coûts de rente et de leur mode de financement conduit à du transfert.

Il peut donc exister des transferts entre générations dans les régimes de rentes des employés municipaux, s'ils ne sont pas entièrement capitalisés. Dans ce cas, ceux qui ont embauché la main-d'œuvre et bénéficié des services de travail ne supportent pas en entier le coût de ces services. Au point de vue de l'équité, il semblerait souhaitable que de tels transferts ne soient pas effectués intentionnellement, même si l'employeur est le gouvernement. Si la communauté le désire, ces transferts entre générations peuvent être effectués par des régimes de rentes gouvernementaux à l'état pur qui ne sont pas réservés aux employés gouvernementaux. Ces régimes seront décrits plus loin.

Même si les employeurs tentent de capitaliser entièrement leurs régimes de rentes, il peut se produire des transferts entre générations causés uniquement par des erreurs de calcul. Lorsque les demandes de rentes sont basées sur une combinaison d'années de service et de gains moyens au cours d'une période déterminée, l'estimation du coût des rentes acquises dans n'importe quelle période est sujette à des erreurs, puisqu'elles dépendent du profil du revenu de la personne au cours de sa vie active dans l'entreprise et des taux de rendement des actifs de la caisse de retraite. Il peut aussi survenir des transferts à la suite d'une amélioration du régime

avec effet rétroactif pour les bénéficiaires. L'écart actuariel qui en résulterait devrait être amorti par des contributions plus élevées, pour une période qui ne devrait pas s'éterniser. Il semblerait raisonnable que ceux qui prennent la décision d'accroître les bénéfices en supportent la majorité du coût.

2. *Les régimes de rentes universels*

Nous avons soutenu dans la section précédente qu'une rente venant d'un régime supplémentaire est un paiement différé de services de travail et que les coûts de ces services devraient être entièrement supportés par l'employeur au moment où les services sont rendus, afin d'empêcher les transferts entre générations. Cette argumentation vaut aussi bien pour tous les niveaux de gouvernements considérés comme employeurs que pour l'entreprise privée. Ceci ne veut pas dire que les gouvernements ne devraient pas établir des politiques conduisant à des transferts entre générations ou à d'autres genres de transferts. Ces politiques, toutefois, devraient être tenues à l'écart des régimes de rentes établis pour les employés.

Un régime de rentes gouvernemental, mis à part le régime de ses employés, s'adresse à plusieurs couches, sinon à toutes les couches, de population et c'est par l'intermédiaire d'un tel régime que le gouvernement peut à peu près convenablement effectuer des transferts entre générations. C'est sur cet aspect du transfert d'un tel régime que repose la définition d'un régime de rentes gouvernemental à l'état pur.

« Un régime de rentes gouvernemental à l'état pur vient de l'application (implicite peut-être) d'une fonction de bien-être social aux possibilités de consommation des travailleurs et des retraités. La répartition de la demande de biens des individus de ces deux segments de population en l'absence de rentes gouvernementales, a été trouvée inadéquate par la communauté et l'utilisation des transferts vise à une répartition plus juste. Par exemple, elle peut se contenter de fournir aux personnes âgées le minimum de subsistance, ou encore, elle peut fournir aux retraités un revenu supplémentaire relié aux revenus des travailleurs de même catégorie. Peu importe la complexité de la fonction de bien-être social utilisée par le gouvernement pour déterminer les rentes, le principe de base du

régime dans sa forme pure réside dans ce que les paiements constituent des transferts. »⁴

Un exemple de paiements résultant de ce type de régime est fourni par le régime des rentes canadien pour les personnes âgées. Une somme minimale, financée à même les revenus courants, est assurée à tous ceux qui ont atteint un certain âge. En réalité, il n'est pas indispensable que les régimes de rentes gouvernementaux actuels se présentent sous cette forme. Ils peuvent aussi, au moins pour une longue période de temps, être conçus dans un but d'épargne. La cause de cette épargne planifiée peut résider dans une inquiétude du gouvernement à l'égard du niveau de l'épargne globale. Elle peut aussi venir d'un souci d'accroître la probabilité que les bénéficiaires de retraite prévus seront effectivement versés par les futurs gouvernements. Le Régime des Rentes du Québec, par exemple, conduit à des transferts entre générations : les contributions courantes ne sont pas destinées à couvrir entièrement les charges prévues en bénéfices de rente amassés dans la période courante, mais elles sont plus élevées que les paiements courants effectués en vertu de ce régime. Il ne faudrait pas permettre que l'épargne produite par le Régime cache les transferts entre générations auxquels il conduit.

3. Les recommandations du comité d'étude

Le comité a admis la distinction faite ici entre les régimes de rentes des gouvernements en tant qu'employeurs, quand il s'agit de gouvernements municipaux, et les régimes de rentes gouvernementaux. Il a ainsi soutenu que les régimes de rentes municipaux devraient se donner comme principe de se capitaliser, mis à part

4. « A pure government pension arises from the application (perhaps implicit) of a social welfare function to the consumption possibilities open to workers and the retired. The distribution of the command over goods of individuals in these two groups, in the absence of government pensions, has been judged by the community to be inappropriate, and transfers are used to produce a more equitable distribution. The social welfare function may have various forms, e.g., its only concern with the consumption of the aged might be that they have at least some minimum « subsistence » level of command over goods, or it might, say, provide additional payments to the retired related to the earnings of similar types of workers presently active. No matter how complex the social welfare function employed by government in determining pensions, the basic principle of the pure plan is that the payments are transfers ». Asimakopulos et Weldon, « On Private Plans in the Theory of Pensions », *op. cit.*, pp. 224-225.

la question de la garantie de rente (même si ce point a aussi préoccupé le comité). Ceci se reflète dans les deux premières des douze recommandations :

« 1. Que les hypothèses actuarielles soient faites dans une perspective de réalisme strict.

2. Que les contributions soient fixées à un niveau tel que le coût actuel des crédits de rente relatifs aux services courants soit intégralement défrayé ».

La première est justifiée par le fait qu'on doit s'attendre normalement, sous réserve des incertitudes fondamentales concernant l'avenir, que les contributions couvrent les charges actuelles. Dans son étude des régimes municipaux, le comité a trouvé ce qui suit :

« en ce qui concerne les taux de rendement, l'évolution des salaires tant du point de vue des promotions que du relèvement des échelles, et les taux de roulement des participants, on choisit souvent des hypothèses plus ou moins arbitraires qui ne semblent avoir aucun rapport avec ce qu'on peut raisonnablement prévoir. Il n'est pas rare, par exemple, qu'on projette une stabilité absolue des taux de salaires ou du nombre d'employés dans les évaluations actuarielles, alors que les tendances passées sont formelles quant à leur augmentation. De même, par un souci excessif de prudence, on adoptera un taux de rendement sur les placements d'une caisse qui sera largement inférieur aux prévisions de tous les experts en ces questions. En certains cas plus rares, on fera preuve à l'inverse d'un trop grand optimisme. »⁵

Quant aux écarts actuariels des régimes de rentes déjà existants, le comité recommande que : « ...l'écart actuariel total établi lors de chaque évaluation du régime soit amorti sur toute la durée d'existence future du régime et ce, suivant une proportion uniforme des salaires prévus. »

Ceci veut dire que l'écart actuariel des régimes municipaux (les municipalités étant considérées comme permanentes même si des changements de forme peuvent survenir) sera amorti sur une période de temps indéfinie. Le montant des contributions devrait être fixé de telle façon que la valeur attendue des contributions passées et futures soit égale à la valeur attendue des crédits de rente. La valeur actuelle des crédits de rente acquis dépasserait la valeur actuelle des actifs de la caisse de retraite pour toute pé-

5. *Rapport*, p. 107.

riode future, comme c'est le cas présentement. Il ne s'agit donc pas d'un régime entièrement capitalisé tel que défini auparavant (section 2).

Le comité utilise une argumentation convaincante quant à sa façon de voir la question de la capitalisation de l'écart actuariel hérité du passé. « Nous estimons en effet que la génération présente ne doit pas porter seule le poids des crédits de rentes sans provisions qui ont été octroyés dans le passé »⁶.

Ils proposent, toutefois, l'adoption du même procédé pour le traitement des écarts futurs qui se forment en cours d'évaluation périodique actuarielle du régime ainsi que pour les écarts produits par une amélioration des dispositions du régime (jusqu'à un maximum admissible). Dans ces deux cas, les raisons invoquées pour amortir l'écart sur une période de temps indéfinie ne sont pas bien convaincantes. La décision d'améliorer un régime de rentes en récompensant des services passés est prise par la génération actuelle et il n'est pas déraisonnable qu'on lui demande d'amortir le coût des améliorations sur une période de temps définie, par exemple les 15 années permises par le paragraphe 5.03 des règlements établis en vertu de la loi sur les régimes de rente supplémentaires du Québec. De même, l'exigence de cette loi à l'effet que les écarts d'expérience doivent être amortis dans les 15 ans suivant la date de leur détermination, est préférable aux recommandations du comité.

La politique du comité concernant ces écarts fournit quelque possibilité d'effectuer des transferts entre générations. Il se peut que la prise de conscience de cette possibilité ne soit pas étrangère à la recommandation à l'effet que la loi des régimes supplémentaires détermine une rente maximale à laquelle s'appliquera le processus d'amortissement décrit auparavant. C'est une façon détournée et maladroite de se prémunir contre les régimes de rentes trop libéraux financés partiellement aux dépens des générations futures. Si l'on veut que la rente maximale rencontre les exigences de groupements tel que celui des policiers, elle devra être assez élevée. Dans leur cas, en effet, il est souvent souhaitable, du point de vue de l'employeur, qu'ils prennent leur retraite relativement tôt. Le fait

6. *Ibid.*, p. 110.

de mentionner ce maximum dans la loi fournirait déjà une cible commode pour d'autres groupements d'employés. L'expérience des *guidelines* concernant les salaires a démontré le danger de fixer un plancher et la recommandation du comité n'échappe pas à un tel danger.

L'administration globale des régimes de rentes municipaux et la gestion des caisses de retraite ont donné lieu à plusieurs recommandations. Elles se résument comme suit : la gestion des caisses de retraite municipales devrait être confiée à des spécialistes de la gestion de portefeuilles ; l'administration de ces régimes devrait relever de comités appropriés ; il faudrait former un pool de caisses de retraite pour s'occuper des contributions des petites municipalités, ce pool relevant de l'administration publique ; il faudrait établir un régime de rentes provincial auquel les municipalités pourraient adhérer. Si ces mesures devenaient effectives, il en résulterait une bonne amélioration de la situation actuelle que les membres du comité ont trouvée inquiétante.

Le manque de données pertinentes a grandement nui au travail du comité. « Il ne nous a pas été possible par exemple de nous faire une idée quelconque de la situation financière des caisses de retraite hors Montréal et Québec. Et dans ces derniers cas, l'information nous a été transmise par les villes elles-mêmes. »⁷

Il en a été ainsi malgré les stipulations de la loi des régimes supplémentaires de retraite (paragraphe 2.07) exigeant la présentation de rapports tous les trois ans. Ceux-ci auraient fourni les renseignements nécessaires. Il semblerait que la mise en force de cette loi nécessite une plus grande fermeté et que l'on doive faire la lumière sur la possibilité de l'appliquer aux municipalités. Seule la ville de Montréal n'était pas explicitement obligée d'amortir l'écart actuariel initial de ses régimes de rentes. Cependant, tout porte à croire que d'autres municipalités, la ville de Québec par exemple, n'ont entrepris aucune démarche pour se conformer aux stipulations de la loi concernant l'amortissement et qu'elles ne capitalisaient même pas entièrement les engagements courants depuis l'entrée en vigueur de la loi⁸. Le comité a recommandé : « Que la Régie des Rentes exerce une surveillance plus sévère de la ges-

7. *Ibid.*, p. 156.

8. *Ibid.*, p. 128.

tion des caisses de retraite et fasse en sorte d'obtenir les informations nécessaires à cette fin ».

4. L'implication financière des recommandations

L'estimation des coûts de la mise en application des recommandations a été difficile à cause du manque de données. Toutefois, malgré les possibilités d'erreur celles qui ont été faites par le comité peuvent fournir une indication de leur importance. Les estimations de coûts présentées au tableau 1 sont basées sur les hypothèses suivantes : un taux de rendement annuel de 6 p.c. sur les placements, des augmentations de salaires de 4 p.c. par année, un accroissement du nombre d'employés de 2 p.c. par année durant 25 ans et un niveau d'emploi constant par la suite (les estimations seraient plus faibles ou plus élevées selon que l'emploi augmenterait à un taux plus élevé ou plus faible, respectivement).

Si l'on adoptait les recommandations du comité, cela exigerait une augmentation du niveau des contributions de plus de 5 p.c. du total de la masse salariale de la ville de Montréal. Dans le cas de la ville de Québec, l'augmentation requise est au moins aussi forte.

Il faut espérer que l'aspect coût des recommandations n'empêchera pas leur mise en application par le gouvernement provincial. Les régimes de retraite municipaux actuels occasionnent im-

Tableau 1⁹
Contributions actuelles et contributions requises
par les recommandations du comité
en p.c. des salaires pour l'année 1968

	Contributions actuelles versées			Contributions totales requises
	les employés	la ville	totales	
Fonctionnaires	5 p.c.	8 p.c.	13 p.c.	21.3 p.c.
Manuels	5 "	8 "	13 "	20.3 "
Pompiers	7 "	10 "	17 "	20.8 "
Policiers	8 "	11 "	19 "	19.6 "
Taux moyen			15 "	20.6 "
Contributions en milliers de dollars ...			17,263	23,778

9. Ibid., p. 125.

COMMENTAIRES

plicitement des coûts et on ne pourra pas les éviter indéfiniment. Plus on retardera à faire face aux frais courants et à amortir l'écart actuariel, plus les coûts éventuels seront élevés. L'équité exige que la génération actuelle défraye les coûts de pension pour les services de travail qu'elle loue. Cette réflexion concerne aussi, il va sans dire, tous les régimes supplémentaires de rentes gouvernementaux que ce soit au fédéral, au provincial ou au municipal.

A. ASIMAKOPULOS