



Politique n° CE-2023-0223

sur la gestion de la dette à long terme et de l'excédent de fonctionnement non affecté

1. PRÉAMBULE

Le conseil municipal et l'ensemble des gestionnaires de la Ville de Trois-Rivières doivent accorder une place prépondérante à la gestion financière des affaires de la Ville. En ce sens, la mise en place d'une politique de gestion de la dette et de l'excédent de fonctionnement non affecté, ci-après appelée « Politique » s'avère un outil essentiel pour contrôler le niveau d'endettement de la Ville. La gestion de la dette implique à la fois que le niveau d'endettement soit raisonnable, qu'il soit à la mesure de la capacité de payer des contribuables et qu'il permette de maintenir des services de qualité à ses citoyennes et citoyens tout en offrant la possibilité de saisir les opportunités de développement.

Le recours à l'endettement doit être utilisé avec circonspection puisqu'il a un impact sur la fiscalité des générations futures et limite la marge de manœuvre pour s'adapter à de nouvelles responsabilités ou aux imprévus.

Cette Politique détermine les règles qui encadreront les décisions relatives à l'endettement dans le but de maintenir une situation financière saine. Elle permettra de systématiser davantage le processus de décision lors de l'élaboration du budget annuel, du plan triennal d'immobilisations et de tout projet d'investissement pouvant avoir une incidence sur l'évolution de la dette.

Depuis la fusion, la Ville a entrepris de vastes chantiers de mise à niveau de ses infrastructures et a dû investir des sommes importantes à des projets d'envergure. En complétant ce cycle important d'investissements, son niveau d'endettement a atteint son apogée en 2013.

2. OBJECTIFS

Par cette Politique, la Ville entend poursuivre les objectifs suivants :

- 2.1 Se donner un cadre permettant de suivre le niveau de la dette à la charge de l'ensemble des contribuables de la Ville et en fixer les limites à partir de ratios déterminés de l'article 3;

- 2.2 Se donner des pratiques de gestion qui permettent de limiter la progression de la dette à la charge de l'ensemble des contribuables;
- 2.3 Optimiser l'utilisation des ressources financières tout en respectant le principe de l'équité intergénérationnelle;
- 2.4 Maintenir la capacité de la Ville à offrir des services de qualité à ses citoyennes et citoyens;
- 2.5 Exercer une veille constante relativement à l'évolution du niveau de la dette à la charge de l'ensemble des contribuables en vue d'en assurer une gestion saine et mieux prévoir les impacts à moyen et long terme sur son service de dette et sur la fiscalité des années futures;
- 2.6 Se doter de règles et de balises quant à l'utilisation des excédents de fonctionnement.

3 PRATIQUES DE GESTION

Pour atteindre les objectifs fixés par cette Politique, la Ville se dote de pratiques de gestion. Ces pratiques servent de guide aux autorités municipales et aux gestionnaires par l'établissement d'indicateurs liés à la dette à long terme à la charge de l'ensemble des contribuables de la ville ainsi que l'adoption de lignes directrices entourant le financement des immobilisations et le remboursement de la dette.

3.1 Définir le contenu de la dette à la charge de l'ensemble des contribuables de la ville (ci-après nommé : « la dette »)

- 3.1.1. La Ville souhaite suivre l'évolution de la dette qu'elle contrôle et pour laquelle la charge revient à l'ensemble de ses contribuables. Nous excluons donc :
 - a) l'excédent accumulé affecté au remboursement de la dette à long terme;
 - b) la dette assumée par le gouvernement du Québec;
 - c) la dette assumée par le gouvernement du Canada;
 - d) la dette assumée par une partie des contribuables soit la taxe d'améliorations locales;
 - e) la dette assumée par des tiers;
 - f) la dette assumée par les organismes municipaux de son périmètre comptable.

3.2 Établir des références permettant de mesurer le niveau de dette de la Ville

3.2.1 Cette pratique permet d'établir des points de contrôle pour limiter les emprunts à des niveaux acceptables.

3.2.2 Les ratios et les seuils critiques suivants sont retenus :

a) Le ratio du service de la dette à la charge de l'ensemble des contribuables

$$\frac{\text{Service de la dette}}{\text{Dépenses de fonctionnement} + \text{remboursement de capital}} \times \text{Proportion applicable à la charge de l'ensemble des contribuables}$$

↳ Seuil critique : maximum 16 %

b) Dette à la charge de l'ensemble des contribuables en fonction de la richesse foncière uniformisée (R.F.U)

$$\frac{\text{Dette à la charge de l'ensemble des contribuables}}{\text{R.F.U.}}$$

↳ Seuil critique : maximum 2,5 %

c) Dette à la charge de l'ensemble des contribuables en fonction du budget total

$$\frac{\text{Dette à la charge de l'ensemble des contribuables}}{\text{Budget total}}$$

↳ Seuil critique : maximum 100 %

3.2.2 Clauses dérogatoires

a) La Ville pourra déroger aux ratios mentionnés dans les situations suivantes :

- paiement d'importantes charges de fonctionnement découlant d'un jugement;
- recours à l'emprunt pour s'acquitter d'un jugement;
- contexte particulier affectant à la baisse les valeurs; foncières de la ville;
- contexte particulier relatif à des mesures d'urgence.

b) La dérogation devra alors se limiter à l'impact direct net de ces causes sur le calcul des ratios.

- c) Dans ces cas, la Ville s'engage à mettre en œuvre un processus de révision de la présente Politique et des moyens d'encadrement et d'atteinte de nouveaux ratios cibles qui seront à définir selon le contexte.

3.3 Pratique de gestion visant l'excédent de fonctionnement non affecté

3.3.1 La prudence implique que la Ville conserve un minimum d'argent dans son excédent de fonctionnement non affecté pour faire face à des situations exceptionnelles, des imprévues ou pour saisir une opportunité ponctuelle. De plus, elle crée et maintient des fonds dans des excédents de fonctionnement affectés à des fins spécifiques.

3.3.2 Le conseil municipal, par résolution, peut décréter des « excédents de fonctionnement affectés », à même l'excédent de fonctionnement non affecté, en précisant les fins de la création et l'usage particulier de ces excédents de fonctionnement affectés.

3.3.3 L'utilisation de l'excédent de fonctionnement non affecté est privilégiée dans les situations suivantes :

- a) Lorsque la cause d'une dépense de fonctionnement excédant 25 000 \$, provient d'une année antérieure.
- b) Lorsqu'aucun crédit budgétaire courant n'est disponible afin de permettre d'officialiser une nouvelle dépense de fonctionnement et qu'aucun excédent affecté n'est relié à cette charge.

Un crédit budgétaire peut être considéré comme non disponible s'il y a pour effet de faire descendre les revenus excédentaires estimés sous le seuil des 2 % du budget.

- c) Lorsqu'une opportunité exigeant un investissement se présente et que les délais d'approbation de règlement d'emprunt risqueraient de faire perdre cette opportunité.

3.3.4 Dans cette optique, à la suite du dépôt des états financiers annuels et en considérant les soldes au 31 décembre, le conseil municipal procédera dans cet ordre de priorité :

- a) Dans le but de lisser certaines dépenses, il affectera respectivement à l'excédent de fonctionnement affecté à la vidange des étangs aérés, les sommes budgétaires résiduelles pour les dépenses inhérentes et non complétées à la fin de l'exercice.

- b) En vue de permettre au vérificateur général de finaliser certains mandats sur plus d'une année :

Il affectera respectivement à l'excédent de fonctionnement affecté aux dépenses de la vérificatrice générale ou du vérificateur général les sommes budgétaires résiduelles pour les dépenses inhérentes et non complétées à la fin de l'exercice.

- c) Lorsqu'un immeuble est vendu, le produit de la vente sera utilisé pour réduire le montant à emprunter s'il en est en l'affectant à l'excédent affecté au remboursement de la dette à long terme.

- d) Il affectera, s'il y a lieu, à l'« excédent de fonctionnement affecté aux litiges et aux éventualités », le montant requis pour maintenir un seuil minimal en évaluant de façon pondérée les risques reliés aux situations suivantes :

- négociations en cours;
- litiges sans poursuite judiciaire;
- litiges avec poursuite judiciaire;
- cautionnements en cours;
- analyse de risque sur de grands projets.

- e) Il affectera, s'il y a lieu, à l'excédent de fonctionnement affecté aux risques d'opération, le montant requis pour maintenir un seuil minimal selon les paramètres suivants, sans en limiter la portée :

Risques d'opération	Source	Impact	Probabilité %
Déneigement	02-33	20 %	30
Urgence climatique	-	1,0 M\$	25
Incendie majeur	-	0,1 M\$	25
Assurance des biens – Franchise	-	0,1 M\$	20
Prix du carburant	Objet 631 (sauf 02-37)	20 %	50
Sécurité civile	-	0,5 M\$	10
Gestion de risque budgétaire	Risque identifié et récurrent	-	10
Autre risque ponctuel	n. d.	n. d.	n. d.

f) Il conservera un montant minimum équivalent à 1 % de son budget courant dans son excédent de fonctionnement non affecté.

3.3.5 Du solde restant de l'excédent annuel de l'exercice financier précédent, le conseil municipal affectera selon les pourcentages établis, un montant à chacune des fins suivantes :

- a) à l'excédent de fonctionnement affecté au rachat de la dette à long terme : 25 %;
- b) à l'excédent de fonctionnement affecté aux programmes de rénovation administrés par la direction de l'aménagement et développement durable : 15 %;
- c) à la réserve financière « Fonds de développement économique » : 2 %;
- d) à la réserve financière en environnement : 8 %;
- e) à la réserve financière « Fonds de développement du logement social » : 5 %;
- f) à la réserve financière « Fonds de développement du logement abordable » : 5 %;
- g) à la réserve financière « Fonds du développement social » : 2 %.

Par contre, l'affectation aux réserves financières est assujettie aux maximum prévu dans chacun des règlements.

3.3.6 Du solde restant de l'excédent annuel de l'exercice financier précédent, le conseil municipal pourvoira à la création ou au renflouement d'autres excédents de fonctionnement affectés en vertu des priorisations suivantes et du délai imparti au dossier :

- a) des engagements découlant d'un évènement antérieur;
- b) des engagements opérationnels ponctuels d'envergure;
- c) d'un projet opérationnel ponctuel d'envergure.

3.3.7 Du solde restant de l'excédent annuel de l'exercice financier précédent, le conseil municipal affectera à un excédent affecté au budget collaboratif par district un montant maximal de 420 000 \$ par année.

3.3.8 Du solde restant de l'excédent annuel de l'exercice financier précédent, le conseil municipal pourvoira à la création ou au renflouement d'autres excédents de fonctionnement affectés qu'il juge à propos.

3.4 Stratégie visant à contrôler le niveau de la dette et l'atteinte des cibles recherchées

3.4.1 À la suite du dépôt des états financiers annuels, appliquer rigoureusement les règles d'utilisation des excédents de fonctionnement, tel que décrit en 3.3.

3.4.2 Guider l'étude, l'analyse, la détermination des enveloppes d'investissements et l'adoption du PTI, selon les pratiques énoncées à la présente politique de gestion de la dette.

3.4.3 Respecter globalement les montants nets annuels adoptés au PTI. Lorsque des investissements non planifiés doivent être mis en œuvre, d'autres projets planifiés devront être annulés ou reportés pour des montants d'investissements nets équivalents et vice versa.

3.4.4 Le report d'un projet planifié vers un semestre subséquent peut être constaté. Aucun ajustement équivalent n'est requis lorsque les sommes dégagées n'ont pas été utilisées par d'autres investissements nets.

3.4.5 Constituer progressivement un poste de « paiement comptant d'immobilisation ». Le niveau recherché étant l'équivalent du montant le plus élevé entre :

- a) 1 % du budget des dépenses de fonctionnement;
- b) montant équivalent à 100 % de la masse salariale (incluant les avantages sociaux) des employées et employés permanents, transféré dans des règlements d'emprunts, réduit de la masse salariale des employées et employés temporaires les remplaçant.

3.4.6 Utiliser l'excédent affecté au remboursement de la dette prioritairement :

- a) au rachat et au financement de règlements, relié à des dépenses de fonctionnement;
- b) au rachat et au financement de règlements reliés à des immobilisations qui ne sont plus des actifs de la ville;
- c) au rachat de dette pour des montants plus petit que 10 000 \$;

- d) au rachat et au financement de règlements rattachés à des études, plans et autres éléments de cette nature;
- e) au rachat et au financement de règlements pour des termes de cinq ans et moins.

3.4.7 S'assurer que des crédits budgétaires suffisants soient alloués afin d'éviter que la Ville finance à long terme des dépenses de fonctionnement et ainsi éviter de charger aux générations futures des dépenses d'opération courante.

3.4.8 La Ville ne peut fermer des règlements d'emprunts ayant un solde non financé de plus de 250 000 \$ qui serait ainsi assumé par le fonds d'administration.

3.5 Établir des règles et stratégies dans la sélection des modes de financement des investissements

3.5.1 La Ville doit tenter de maintenir un équilibre constant entre les dépenses financées à long terme et la durée des services offerts à partir de ces mêmes dépenses.

3.5.2 Considérant que le recours à l'endettement a pour effet de répartir la charge fiscale sur les exercices financiers futurs, il convient d'apporter une attention particulière au fait que les dépenses ainsi financées entraîneront une utilisation d'une durée au moins équivalente à la vie utile des services rendus aux citoyennes et citoyens. C'est une façon simple d'assurer un certain équilibre intergénérationnel, c'est-à-dire de faire payer les générations qui bénéficieront des investissements. En ce sens, le conseil municipal entend :

- a) financer ses dépenses en immobilisations sur une période n'excédant pas leur durée de vie prévisible sans réfection ou intervention importante, soit environ 50 % de sa durée de vie totale, sans toutefois excéder 20 ans, mais avec un minimum de 3 ans;
- b) maximiser l'utilisation de son fonds de roulement pour le financement des immobilisations en privilégiant le financement des immobilisations :
 - de moins de 500 000 \$;
 - dont la durée de vie prévisible est de 10 ans ou moins;

- c) maximiser l'utilisation des réserves et fonds réservés suivants lorsque la nature des investissements est conforme à leur usage prescrit :
 - réserve financière - parc portuaire;
 - fonds réservés - voies publiques (carrières et sablières);
 - réserve financière - fonds de développement des infrastructures;
 - fonds réservés aux fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels;

- d) maximiser l'utilisation du poste d'immobilisations payées comptant pour financer :
 - projets d'investissement ayant un coût moyen unitaire plus petit que 25 000 \$;
 - projets d'investissement ayant de courtes durées de vie moyennes utiles (5 ans et moins);
 - projets d'investissement ayant une enveloppe budgétaire de moins de 100 000 \$.

3.6 Reddition

3.6.1 La Direction des finances est responsable d'implanter, de suivre et d'évaluer les directives de cette Politique.

3.6.2 Le conseil municipal mandate la Direction des finances à présenter annuellement, soit lors de la présentation finale du plan triennal d'immobilisations :

- a) un rapport présentant l'évaluation de sa dette totale (non consolidée) et de sa dette à la charge de l'ensemble des contribuables au cours des cinq dernières années ainsi qu'une projection quant à leur évolution potentielle pour les cinq années suivantes;

- b) un rapport présentant les ratios de référence tels qu'énoncés au point 3.2 pour les cinq dernières années ainsi qu'une projection quant à leur évolution potentielle pour les cinq années suivantes;

- c) un énoncé des hypothèses retenues ayant servi à établir les projections des cinq années suivantes.

4. REMPLACEMENT

La présente politique remplace toute politique en semblables matières actuellement en vigueur.

5. ENTRÉE EN VIGUEUR

La présente politique entre en vigueur et a effet dès son adoption.

Édicté à la séance du comité exécutif du 8 mai 2023.