



Politique n° CE-2020-0565 sur la gestion de la dette à long terme et de l'excédent de fonctionnement non affecté

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 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 citoyens et citoyennes 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.

L'objet de la politique de gestion de la dette est de fixer 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.

1. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

- 1° Par la politique de gestion de la dette, la Ville de Trois-Rivières entend poursuivre les objectifs suivants :
 - a. 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 la section 3;
 - b. se donner des pratiques de gestion qui permettent de limiter la progression de la dette à la charge de l'ensemble des contribuables;
 - c. optimiser l'utilisation des ressources financières tout en respectant le principe de l'équité intergénérationnelle;

- d. maintenir la capacité de la Ville à offrir des services de qualité à ses citoyens;
- e. 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;
- f. se doter de règles et de balises quant à l'utilisation des excédents de fonctionnement.

2. CONSTAT

Depuis la fusion, la Ville de Trois-Rivières 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.

3. PRATIQUES DE GESTION

Pour atteindre les objectifs fixés par la politique de gestion de la dette, 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 »)

- 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 (taxes d'améliorations locales);
 - e. la dette assumée par des tiers;

- f. la dette assumée par les organismes municipaux de son périmètre.

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

1° Cette pratique permet d'établir des points de contrôle pour limiter les emprunts à des niveaux acceptables.

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.

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

↳ Seuil critique : 16 %

- b. dette à la charge de l'ensemble des contribuables en fonction de la richesse foncière uniformisée.

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

↳ Seuil critique : 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 : 100 %

3° 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

- 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 ou imprévues. De plus, elle crée et maintient des argents dans** des excédents de fonctionnement affectés à des fins spécifiques.
- 2° Le conseil municipal, par simple 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° Dans cette optique, à la suite du dépôt des états financiers annuels, le conseil procédera ainsi et dans cet ordre :
 - a. Dans le but de lisser certaines dépenses, il affectera respectivement à ces excédents de fonctionnement affectés les sommes budgétaires résiduelles pour les dépenses inhérentes et non complétées à la fin de l'exercice.
 - « Excédent de fonctionnement affecté aux dépenses d'élections ».
 - « Excédent de fonctionnement affecté à la vidange des étangs aérés ».
 - b. Dans le but d'honorer des promesses d'aide (subvention) liées à des conditions de paiement non réalisé par un tiers, visé par un programme de rénovation adopté par la Ville et administré par la direction de l'aménagement et développement urbain :

Il transféra respectivement à ces excédents de fonctionnement affectés, les sommes budgétaires résiduelles pour les dépenses inhérentes et non payées à la fin de l'exercice.
 - c. Dans le but de permettre au vérificateur général de pouvoir finaliser certains mandats sur plus d'une année :

Il affectera respectivement à l'excédent de fonctionnement affecté aux dépenses du VG les sommes budgétaires résiduelles pour les dépenses inhérentes et non complétées à la fin de l'exercice.
 - d. Lorsqu'un immeuble est vendu, le produit de la vente sera utilisé pour réduire le montant à emprunter s'il en est.

- 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 :

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

- f. 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 poursuites judiciaires;
 - litiges avec poursuite judiciaire;
 - cautionnement en cours;
 - analyse de risque sur de grands projets.
- g. Il conservera un montant minimum équivalent à 1 % de son budget courant dans son excédent de fonctionnement non affecté.
- h. Il affectera au remboursement anticipé de la dette ou à l'« excédent de fonctionnement affecté au rachat de la dette à long terme »¹, un montant correspondant à :
- un minimum de 25 % de l'excédent de fonctionnement annuel constaté.

ou, si moindre :

- le montant résiduel après application des règles précédentes.

¹ L'« excédent de fonctionnement affecté au rachat de la dette à long terme » vise l'accumulation des sommes pour procéder au financement d'un règlement d'emprunt ou au rachat en capital de dettes déjà engagées en attendant les échéances de rachat desdites dettes.

- i. Il affectera à parts égales au Fonds de développement économique et à la Réserve financière en environnement un montant correspondant à :
 - 10 % de l'excédent de fonctionnement annuel constaté.
 - ou, si moindre :
 - le montant résiduel après application des règles précédentes.
 - j. Il pourvoira à la création ou au renflouement d'autres excédents de fonctionnement affectés qu'il juge à propos.
- 4° 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.
 - * 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.

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

- 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.
- 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° Respecter globalement les montants nets annuels adoptés au PTI. Si 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.

- 4° Le report d'un projet planifié vers un semestre subséquent peut être constaté. Aucun ajustement équivalent n'est requis si les sommes dégagées n'ont pas été utilisées par d'autres investissements nets.
- 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 bénéfices marginaux) des employés permanents, transféré dans des règlements d'emprunts, réduit de la masse salariale des employés temporaires les remplaçant.
- 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 5 ans et moins.

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.

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

- 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.
- 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 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 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 3 ans). La charte suivante est proposée :

Travaux d'infrastructures Réfection mineure, renouvellement branchement, etc. Nouvelle construction ou réfection majeure Avec taxes d'amélioration locale (TAL)	10 ans 20 ans 20 ans
Bâtiment Réfection mineure, nouvelle cloison, etc. Nouvelle construction ou réfection majeure	10 ans 20 ans
Achat de terrain (aux fins de revente)	10 ans
Plateaux sportifs (inclut modules de jeux)	10 ans
Machinerie et équipement Camion incendie Camion T. P.	15 ans 10 ans
Véhicule (incluant camionnette) Police (patrouille) Autre que policier	3 ans 5 ans
Équipement de bureau ou d'informatique	5 ans
Plan et devis Pour projet spécifique Pour plusieurs projets non déterminés	Selon le terme du projet 10 ans
Dépenses non capitalisables	3 ans
Programme subventionné Part VTR capitalisable Part du gouvernement	Selon la catégorie spécifique Selon protocole

- 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'investissements ayant un coût moyen unitaire plus petit que 25 000 \$;
 - projets d'investissements ayant de courtes durées de vie moyenne utile (5 ans et moins);
 - projets d'investissements ayant une enveloppe budgétaire de moins de 100 000 \$.

3.6. Reddition

- 1° La Direction des finances est responsable d'implanter, de suivre et d'évaluer les directives de cette politique de gestion de la dette.

- 2° Le conseil mandate la Direction des finances à présenter annuellement, soit dans les 45 jours suivants l'émission d'obligations d'automne :
 - 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 5 dernières années ainsi qu'une projection quant à leur évolution potentielle pour les 5 prochaines années;

 - b. un rapport présentant les ratios de référence tels qu'énoncés au point 3.2 pour les 5 dernières années ainsi qu'une projection quant à leur évolution potentielle pour les 5 prochaines années;

 - c. un énoncé des hypothèses retenues ayant servi à établir les projections des 5 prochaines années.

4. DISPOSITION FINALE

La présente politique abroge et remplace, à compter de son adoption, celle qui a été adoptée par le Comité exécutif le 11 décembre 2018 au moyen de la résolution n° CE-2018-0960.

Édicté à la séance du Comité exécutif du 26 octobre 2020.