



---

## Politique de gestion de la dette à long terme

---

Mai 2019

# Politique de gestion de la dette à long terme

---

## TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉAMBULE .....	1
2. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE .....	1
3. ENCADREMENT LÉGAL .....	1
4. PRINCIPES ET PRATIQUES DE GESTION .....	2
4.1. Gérer la dette avec prudence .....	2
4.2. Programme triennal des dépenses en immobilisations.....	3
4.3. Équité .....	3
5. RÈGLES ET STRATÉGIES DE FINANCEMENT .....	4
6. DÉTERMINER LES LIMITES DE L'ENDETTEMENT .....	5
7. SUIVI ET REDDITION DE COMPTES .....	6
8. MISE À JOUR DE LA POLITIQUE .....	6
9. DÉROGATION À CETTE POLITIQUE .....	6
ANNEXE 1 – GLOSSAIRE .....	7

## 1. Préambule

---

L'administration municipale de Laval accorde une grande importance à la saine gestion financière de la Ville. La mise en place d'une politique de gestion de la dette s'inscrit dans cette pratique afin d'assurer le maintien de l'endettement à un niveau permettant à la fois de respecter la capacité de payer des citoyens, d'assurer la pérennité des infrastructures, le développement de la municipalité et d'offrir des services de qualité.

L'endettement de la municipalité doit faire l'objet d'une attention particulière puisque celui-ci a un impact sur la fiscalité des générations futures. En effet, le capital et les intérêts devront être remboursés à l'aide des revenus provenant de la taxation sur une période pouvant atteindre 40 ans. Dans ces circonstances, les emprunts doivent être utilisés de façon responsable.

## 2. Objectifs de la politique

---

Les objectifs poursuivis par la présente politique sont de :

- respecter la capacité de payer des citoyens;
- contribuer à la pérennité des actifs de la Ville et préserver son patrimoine;
- participer au développement harmonieux de la Ville;
- contribuer à l'équité entre les générations;
- déterminer les critères et balises pour fixer les limites de l'endettement de la Ville;
- disposer des marges de manœuvre nécessaires afin de saisir les opportunités ou de faire face à des imprévus;
- contribuer à préserver la cote de crédit de la Ville;
- servir de guide pour encadrer les décisions relatives au financement des dépenses en immobilisations.

## 3. Encadrement légal

---

La loi sur les cités et villes ainsi que la Loi sur les dettes et les emprunts municipaux édictent certaines règles et obligations en matière de financement à long terme, auxquelles les municipalités doivent se soumettre. Ces lois précisent les catégories d'emprunt que la Ville peut contracter et les processus y afférents.

La municipalité peut emprunter par émission d'obligations, par billet ou par tout autre titre. La municipalité doit vendre par voie d'adjudication les obligations sur soumissions écrites. Le Conseil ne peut, sans l'autorisation préalable du ministre des Finances, accorder le contrat à une personne morale autre que celle qui a fait l'offre la plus avantageuse. Par ailleurs, le ministre des Finances peut autoriser la municipalité à vendre ses obligations de gré à gré, sans l'accomplissement du processus d'appel d'offres.

Le Conseil peut, par résolution, mandater le ministre des Finances pour recevoir et ouvrir les soumissions, pour la municipalité et au nom de celle-ci.

Les obligations doivent porter le sceau de la municipalité et être signées par le maire et le trésorier. L'obligation doit mentionner les informations suivantes : le nom de la municipalité, le règlement en vertu duquel elle est émise, le montant pour lequel elle est émise, le taux d'intérêt annuel, le temps et le lieu du paiement et la date de son émission. Le terme de remboursement d'un emprunt ne peut excéder 40 ans. Les obligations (capital et intérêts) sont garanties par le fonds général de la municipalité.

Selon le règlement décrétant les délégations requises au Comité exécutif, aux fonctionnaires et employés de la Ville, le trésorier est autorisé à accorder, au nom de la Ville, un contrat de vente d'obligations ou un emprunt sur billet, pour le financement des règlements d'emprunt adoptés par le Conseil si cette opération a été préalablement autorisée par le Comité exécutif et que la vente a été faite par voie d'adjudication sur réception de soumissions écrites conformément à la loi.

## 4. Principes et pratiques de gestion

---

Pour atteindre les objectifs de la politique, la Ville se dote de principes et de pratiques de gestion qui s'inscrivent dans une perspective de planification financière à long terme. Ces principes et pratiques servent de guide aux autorités municipales ainsi qu'aux gestionnaires quant aux moyens à prendre pour le financement des dépenses en immobilisations et des imprévus.

### 4.1. Gérer la dette avec prudence

---

L'administration municipale a la responsabilité de gérer la dette avec prudence et par conséquent de poser les actes nécessaires afin de minimiser les risques financiers associés à la gestion de la dette à long terme. Pour ce faire, en plus des règles et stratégies énoncées à la section 5, le Conseil municipal entend :

- Gérer la dette et le service de la dette qui en découlent, de manière à faire face aux éventualités telles que : la croissance des taux d'intérêt et les opportunités d'investissements;
- Respecter le programme triennal d'immobilisations adopté;
- Respecter les balises concernant les limites de l'endettement énoncées à la section 6;
- Favoriser le financement des nouveaux développements par les promoteurs, afin de ne pas affecter la situation financière de la Ville;
- Favoriser le financement des dépenses non capitalisables par le paiement comptant;
- Effectuer une vigie sur sa situation financière en comparant annuellement les ratios identifiés à la section 6 avec ceux des municipalités du Québec dont la population est supérieure à 200 000 citoyens;
- Mettre en place, lorsque requis, les recommandations de son agence de notation financière afin de préserver ou d'améliorer sa cote de crédit.

## 4.2. Programme triennal des dépenses en immobilisations

---

Le conseil municipal adopte annuellement son Programme triennal d'immobilisations (PTI). Celui-ci regroupe un éventail de projets d'immobilisations que l'administration municipale compte réaliser afin de pouvoir disposer des infrastructures requises pour offrir à sa population différents services, tels que le traitement et la distribution de l'eau, la culture et les loisirs, etc. Les dépenses d'immobilisations indiquées au PTI se déclinent en deux catégories :

**Projet :** Dépense en immobilisation unique, spécifique et bien définie (par exemple la construction d'un nouvel édifice municipal).

**Programme :** Les programmes regroupent des sous-projets dont la nature des dépenses est similaire et dont l'ordre d'exécution des travaux peut être interchangeable (par exemple les travaux de réfections des toitures des édifices municipaux). Par ailleurs, sauf exception, ces dépenses sont récurrentes.

Le PTI présente également les sources de financement planifiées pour la réalisation de ces immobilisations. Dans ce contexte, il s'agit donc d'un document très important mis à la disposition de l'administration municipale pour la gestion de la dette. À cet égard, ce document doit refléter les orientations financières à long terme du Conseil et être mis à jour lorsque des modifications significatives sont apportées aux orientations financières.

## 4.3. Équité

---

Le mode de financement des immobilisations peut avoir un impact sur l'équité intergénérationnelle. Ainsi, pour financer ses dépenses en immobilisations, la Ville peut décider de recourir à des emprunts ou de payer comptant celles-ci. Ce choix aura des impacts sur la situation financière de la Ville ainsi que sur la fiscalité de ses citoyens actuels et futurs. En effet, si les dépenses en capital sont payées à même des revenus provenant du budget de fonctionnement de l'année, les prochaines générations pourront bénéficier de ces infrastructures sans avoir à assumer son coût. Si les dépenses en capital sont payées à même les fonds accumulés des années précédentes dans les réserves financières ou par l'excédent de fonctionnement accumulé, c'est à dire à partir des économies réalisées dans le passé, cela revient à faire payer les générations précédentes au bénéfice des générations futures. Quant au recours à l'emprunt à long terme, celui-ci permet de répartir le coût d'une immobilisation sur une période déterminée. Ainsi, ce sont les générations actuelles et futures qui en assumeront les coûts, et ce, au bénéfice de ces mêmes générations. L'appariement est alors optimisé dans la mesure où la durée de l'emprunt correspond à la durée de vie de l'immobilisation. Bien que ce dernier type de financement semble davantage en adéquation avec le principe d'équité intergénérationnelle, nous devons préciser qu'il existe une limite à la capacité d'emprunter des municipalités. Mentionnons également que les coûts de financement de l'emprunt à long terme, c'est-à-dire les intérêts, doivent également être considérés dans la décision du mode de financement, puisque les sommes que la municipalité devra consacrer au paiement des intérêts ne pourront être utilisées pour la réalisation d'autres projets. C'est pourquoi, nonobstant l'équité intergénérationnelle, les dépenses en immobilisations de nature récurrentes devraient être financées par paiement comptant (réserves financières, fonds réservés et affectations provenant du budget de fonctionnement).

L'équité intercitoyenne doit également être considérée lors de la sélection de la provenance des sources de financement. Ainsi, une dépense en immobilisations au profit d'une partie du territoire devrait être supportée

uniquement par les citoyens de ce secteur. De même, une dépense en immobilisation au profit de l'ensemble des citoyens de la municipalité devrait être financée par tous les citoyens de la municipalité.

La Ville doit donc demeurer attentive à la provenance des sources de financement ainsi qu'à l'utilisation des différents modes de financement disponibles pour le paiement comptant des immobilisations (réserves financières, fonds réservés, excédent de fonctionnement accumulé et affectations provenant du budget de fonctionnement) afin de viser le meilleur équilibre possible dans l'utilisation globale des différentes sources de financement.

## 5. Règles et stratégies de financement

---

Les règles indiquées ci-dessous permettent de guider les décisions parmi différents critères objectifs.

- Limiter la période de financement de l'emprunt à la durée de vie estimée de la dépense en immobilisation telle que déterminée à la politique de capitalisation des dépenses en immobilisations. De plus, si la dépense en immobilisation est admissible à une subvention, le mode de financement ainsi que la durée de celui-ci doivent être calqués sur les conditions de la subvention;
- Procéder régulièrement aux financements à long terme des dépenses en immobilisations réalisées afin de ne pas accuser de retard et de préserver les liquidités de la Ville;
- Obtenir annuellement une évaluation de son dossier de crédit auprès d'une agence de notation réputée.

En plus de ces règles, les stratégies suivantes guideront l'administration municipale dans la gestion de la dette et ses choix dans les méthodes de financement des immobilisations.

- Le budget de fonctionnement doit tendre à prévoir des affectations au paiement comptant des immobilisations et aux réserves financières afin de couvrir l'équivalent des dépenses récurrentes des programmes à la charge de l'ensemble des contribuables (dépenses en immobilisations des programmes moins le financement externe afférent à ces programmes) prévues au PTI de l'année visée par ce budget. Toutefois, afin de respecter la capacité de payer de ses citoyens, la Ville ne fixe pas de délai dans l'atteinte de cet objectif. Cependant, le montant de ces affectations pour une année ne peut être inférieur à 50% du résultat de la soustraction des éléments indiqués ci-dessous :
  - Total des dépenses récurrentes prévues dans les programmes du PTI;
  - Total des sources de financement externes prévues pour ces mêmes dépenses.
- La Ville dispose de réserves financières et de fonds réservés afin de répondre à des besoins spécifiques de dépenses en immobilisations, celles-ci correspondent généralement à des projets, mais peuvent également à l'occasion correspondre à des sous-projets. Lorsque ces dépenses spécifiques sont réalisées, celles-ci sont financées prioritairement par les réserves financières et fonds réservés disponibles. Ceci aura pour effet de réduire la pression sur le service de dettes des années futures;
- Les autres dépenses en immobilisations sont financées par emprunt à long terme.

## 6. Déterminer les limites de l'endettement

---

Bien que la Ville n'ait pas de limite légale pour le niveau de ses emprunts, dans un souci de saine gestion, elle se doit d'établir des balises afin de limiter les emprunts à long terme à des niveaux acceptables. Ces jalons sont déterminés afin de contribuer à respecter la capacité de payer des contribuables, conserver des marges de manœuvre pour faire face à des imprévus ou pour saisir des opportunités et préserver la cote de crédit de la Ville.

Ainsi, afin d'atteindre ces objectifs, la Ville s'engage à respecter les ratios suivants :

- Endettement total net à long terme consolidé<sup>1</sup>  $\leq 1$   
Revenus consolidés<sup>1</sup>

Ce ratio permet de comparer le niveau d'endettement de la Ville à sa capacité de générer des revenus. Ainsi, un ratio inférieur à 1 indique que la Ville génère annuellement plus de revenus que le niveau de ses dettes et qu'à ce titre elle pourra rembourser ses emprunts. Pour cet indicateur, plus le ratio sera faible, plus la santé financière de la Ville sera bonne.

- Service de dette consolidée<sup>1</sup>  $< 0,20$   
Revenus consolidés<sup>1</sup>

Cet indicateur permet de mesurer l'importance que la Ville doit consacrer aux remboursements de ses engagements (capital et intérêts) reliés à sa dette. Un ratio faible indique que la Ville a des marges manœuvre pour réaliser de nouveaux projets ou offrir de nouveaux services.

- Endettement total net à long terme consolidé<sup>1</sup> \_\_\_\_\_  $< 0,40$   
Immobilisations consolidées + propriétés destinées à la revente

Ce ratio indique dans quelle mesure la Ville a emprunté à long terme pour payer ses immobilisations. Ce ratio doit cependant être interprété avec précaution dans le cas de comparaison avec d'autres villes. Par exemple, un ratio élevé indique un endettement élevé, mais également que la ville dispose d'infrastructures récentes. À l'inverse, un ratio faible peut indiquer que la Ville dispose d'infrastructures vieillissantes et qu'elle devra renouveler celles-ci prochainement et, de plus, les coûts d'entretien peuvent également être plus élevés compte tenu de l'âge de ces infrastructures.

Malgré ce qui précède, la Ville doit demeurer ouverte à dépasser temporairement ces ratios afin de bénéficier de programme de subvention ou afin de respecter des dispositions légales exigeant des investissements importants à court terme.

---

<sup>1</sup> Voir le glossaire à l'annexe 1

## **7. Suivi et reddition de comptes**

---

Dans le cadre de l'adoption du Programme triennal d'immobilisations, celui-ci doit présenter l'information nécessaire pour permettre au Conseil municipal de juger du respect de l'application de cette politique.

Par ailleurs, le Service des finances déposera annuellement pour information au Conseil municipal un rapport de reddition de comptes portant sur les ratios d'endettement prévus à la section 6 de la présente politique, et ce, pour les cinq dernières années.

## **8. Mise à jour de la politique**

---

La présente politique sera révisée tous les cinq ans.

## **9. Dérogation à cette politique**

---

Toute dérogation aux sections 5 et 6 de cette politique doit faire l'objet d'une résolution par le Conseil municipal.



## Annexe 1 – Glossaire

---

Afin de s'assurer de calculer les ratios selon une base stable et comparable d'une année à l'autre et d'une municipalité à l'autre, les composantes de ceux-ci doivent être établis selon les mêmes principes comptables et base de calculs que les éléments figurant aux états financiers annuels audités. À titre de référence, le numéro de la page, ainsi que le numéro de la ligne du rapport financier 2017, selon la présentation du MAMOT, sont indiqués entre parenthèses.

### Endettement total net à long terme consolidé

L'endettement net à long terme comprend l'endettement de la municipalité ainsi que celui des organismes contrôlés (S25, L16).

On ne doit pas considérer l'endettement des organismes comme la CMM ainsi que les organismes de transport tel que l'ARTM, puisque la Ville n'a pas d'influence sensible sur ceux-ci.

### Immobilisations consolidées

Les immobilisations corporelles de la municipalité et des organismes contrôlés (S8, L17).

### Organismes contrôlés

Les organismes inclus dans le périmètre comptable de la municipalité. La liste de ces organismes figure à la note complémentaire du rapport financier annuel de la municipalité traitant des principales méthodes comptables.

### Propriétés destinées à la revente

Immeubles acquis par la municipalité aux fins de revente industrielle, réserve foncière ou autre (S8, L18).

### Revenus de fonctionnement consolidés

L'ensemble des revenus de fonctionnement de la municipalité et des organismes contrôlés (S12, L12).

Les revenus d'investissement consolidés ne sont pas considérés, car ceux-ci sont destinés à des dépenses en immobilisations et ne peuvent être utilisés pour le remboursement des dettes.

### Service de dette consolidée

Le service de dette comprend les éléments indiqués ci-dessous pour la municipalité ainsi que les organismes contrôlés :

▪ Intérêts de la dette à long terme (S28-3, L69)	XX
▪ Autres frais de la dette à long terme (S28-3, L70)	XX
▪ Remboursement de la dette à long terme (S13, L17)	<u>XX</u>
▪ Total	XX