



RAPPORT

AUDIT DE PERFORMANCE - GESTION DE L'ENDETTEMENT

PRÉSENTÉ À : VILLE DE SAINT-CHARLES-BORROMÉE

DCA, COMPTABLE PROFESSIONNEL AGRÉÉ, INC.

Le 23 juin 2022



Le 21 mars 2022

Aux membres du conseil de la Ville de Saint-Charles-Borromée

C'est avec plaisir que nous vous déposons notre rapport portant sur la gestion de l'endettement de votre Ville.

Nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gestion de l'endettement en vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville avait mis en place des mécanismes de gouvernance favorisant la gestion de son endettement afin de lui permettre une viabilité financière à long terme tout en respectant l'équité intergénérationnelle et sa capacité à faire face aux divers imprévus.

Notre responsabilité consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Nous avons planifié et effectué notre mission d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, « Missions d'appréciation directe ».

L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'une mission réalisée conformément à cette norme permettra toujours de détecter tout cas important de non-conformité qui pourrait exister. Les cas de non-conformité aux critères peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et ils sont considérés comme significatifs lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, ils puissent influencer sur les décisions des utilisateurs de notre rapport. Une mission d'assurance raisonnable visant la délivrance d'un rapport de l'auditeur implique la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement une conclusion et obtenir un niveau d'assurance

élevé. La nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit choisies relèvent de notre jugement professionnel, et notamment de notre évaluation des risques de non-conformités significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

De plus, nous appliquons la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, nous maintenons un système de contrôle de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ces travaux, nous nous conformons aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans notre code de déontologie. Ces règles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

DCA, comptable professionnel agréé, inc.¹

¹ FCPA auditeur, permis de comptabilité publique n° A112358

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	5
OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT	6
PORTRAIT ET RÔLES ET RESPONSABILITÉS.....	8
INFORMATIONS FINANCIÈRES	10
POLITIQUES, PROCÉDURES ET ORIENTATIONS	14
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	22

SIGLES

RFU	Richesse foncière uniformisée
ETNLT	Endettement total net long terme
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
GFOA	Government Finance Officers Association
PTI	Plan triennal en immobilisations
MPIFM	Manuel de la présentation de l'information financière municipale
SCB	Ville de Saint-Charles-Borromée

TABLEAUX

TABLEAU 1 – ÉVOLUTION DE L'ETNLT CONSOLIDÉ DE LA VILLE DE SAINT-CHARLES-BORROMÉE.....	10
TABLEAU 2 – RATIO D'ENDETTEMENT COMPARATIFS – DONNÉES FINANCIÈRES 2020	11
TABLEAU 3 – RATIOS DE TAXATION COMPARATIFS – DONNÉES FINANCIÈRES 2020	12
TABLEAU 4 – FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ANNUELS (MOYENNE DES ANNÉES 2016 À 2020)	16
TABLEAU 5 – ORIENTATIONS DE LA VILLE DE SAINT-CHARLES-BORROMÉE ...	17
TABLEAU 6 - DETTE PROJETÉE EN FONCTION DU PTI	19
TABLEAU 7 – ÉVOLUTION DE L'ETNLT	19
TABLEAU 8 – EXCÉDENTS ACCUMULÉS NON CONSOLIDÉS DE LA VILLE	20
TABLEAU 9 – EXCÉDENTS DE FONCTIONNEMENT COMPARATIFS	21

CONTEXTE

L'endettement municipal est un élément névralgique dans la prise de décision des municipalités en ce qui concerne leurs investissements actuels et futurs. L'endettement doit être suivi et géré afin d'assurer la pérennité des municipalités tout en respectant la capacité de payer des citoyens.

Afin d'être en mesure de fournir les services attendus par les contribuables, la Ville doit maintenir en bon état ses infrastructures existantes, conserver une capacité d'emprunt suffisante afin d'être en mesure de faire face aux imprévus et planifier ses besoins futurs en infrastructures, et ce, afin de répondre aux nouveaux besoins d'une population en croissance dont le profil démographique évolue en apportant de nouvelles exigences (ex. respect de mesures environnementales). L'ensemble de ces facteurs affecte du même coup la vitalité économique de la municipalité.

Les municipalités ont recours à différentes sources pour financer leurs besoins et exigences. La gestion de la dette d'une municipalité est liée également à la gestion des actifs, notamment en raison des investissements majeurs en infrastructures. Pour diverses considérations et sans cadre financier, ces dernières vont davantage opter pour l'emprunt à long terme. La charge fiscale que revêt la dette à long terme pour les contribuables requiert des municipalités un suivi et une gestion responsable. L'utilisation de la dette à long terme sans planification à long terme risque d'occasionner une augmentation continue qui peut affecter la capacité de payer des contribuables et réduire la qualité des services offerts à ces citoyens.

Le processus de financement est encadré par des lois et règlements, mais peut aussi être orienté par des politiques internes de la Ville. À cet effet, la Ville doit se doter des outils nécessaires à une prise de décision efficiente permettant la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité de celle-ci.

Ainsi, la gestion de la dette est un intrant important de la gestion financière d'une municipalité. Elle implique un suivi et une planification à long terme qui s'inscrit dans une gestion globale des outils de financement dont dispose la municipalité. Par conséquent, cette gestion doit être faite par la gouvernance de façon responsable, prudente et en toute connaissance de cause.

Dans le cadre des dispositions de l'article 108.3 de la Loi sur les cités et villes, l'audit de performance porte sur la gestion de l'endettement de la Ville de Saint-Charles-Borromée.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

Objectif

S'assurer que la Ville de Saint-Charles-Borromée, ci-après « la Ville », a mis en place des mécanismes de gouvernance favorisant la gestion de son endettement afin de lui permettre une viabilité financière à long terme tout en respectant l'équité intergénérationnelle et sa capacité à faire face aux divers imprévus.

Responsabilités de la direction

La direction de la Ville est responsable du processus de gestion de l'endettement. Elle est également responsable de mettre en place des procédures, de la documentation et des contrôles lui permettant la gestion de son endettement de manière à pouvoir éventuellement faire rapport sur celle-ci.

Critères d'audit

1. Les rôles et responsabilités des parties prenantes sont bien définis et assumés.
2. La Ville a élaboré des politiques et des procédures pour la gouvernance de son endettement.
3. Les informations sur la situation actuelle de l'endettement sont disponibles et utilisées pour le suivi et la planification de l'endettement.
4. Les besoins et impacts de financement sont prévus à court, moyen et long terme.
5. Les stratégies de financement mises en place et les décisions en lien avec l'endettement tiennent en compte et favorisent:
 - La capacité de payer des contribuables;
 - La capacité à offrir des services actualisés et de qualité;
 - Assure la pérennité des infrastructures;
 - Respecte l'équité intergénérationnelle;
 - Assure la capacité future d'emprunt;
 - Assure de conserver une marge de manœuvre.

Nos travaux d'audit portent spécifiquement sur la gestion de la dette à long terme en lien avec les orientations de la Ville. Nous avons examiné la structure de gouvernance à l'égard de la gestion de l'endettement ainsi que les rôles et responsabilités définis.

Par la suite, nous avons analysé les divers éléments du processus de gestion de la dette notamment :

- Les données utilisées pour appuyer les décisions;
- Les stratégies et politiques en place;
- La collaboration entre les services;
- L'information transmise aux instances décisionnelles.

Le travail d'audit s'est fait par le biais d'entrevues menées auprès des principaux intervenants et l'analyse de la documentation disponible en lien avec la gestion de l'endettement, telle que les politiques en vigueur, les orientations stratégiques, les études et analyses portant sur les infrastructures, la description du processus de gestion de l'endettement, et autres documents pertinents.

Nos travaux se sont déroulés sur la période de novembre 2021 à mars 2022. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

Cet audit ne vise pas à établir un diagnostic de la situation financière de la Ville. Toutefois, des analyses ont été nécessaires pour illustrer l'importance des constats et des recommandations. Il ne porte également pas sur la validation du respect des politiques et règlements en vigueur.

PORTRAIT ET RÔLES ET RESPONSABILITÉS

La Ville de Saint-Charles-Borromée est située dans la Municipalité régionale de comté de Joliette, qui représente une des six MRC de la région de Lanaudière. Elle est entourée par les villes de Joliette et Notre-Dame-des-Prairies et par plusieurs milieux ruraux. Elle compte plus de 15 000 habitants et sa richesse foncière est principalement composée d'évaluations résidentielles. Au cours des dernières années, la Ville a connu un essor, principalement au niveau des immeubles à multi logements. Tout comme pour la majorité des municipalités du Québec, la Ville tire principalement ses revenus annuels par l'imposition de taxes foncières. En 2020, 72 % des revenus de la Ville provenaient de cette source de financement.

De par son territoire, la Ville détient un potentiel de développement important, notamment par les immeubles d'habitations pour aînés.

Plusieurs instances participent à la gestion de l'endettement. Leurs rôles et responsabilités sont interreliés et doivent assurer la saine gestion de ce processus.

L'annexe A décrit le processus de la gestion de l'endettement à partir de l'identification des besoins jusqu'à son financement.

La majorité des parties prenantes d'une municipalité sont impliquées de près ou de loin dans la gestion de l'endettement. Certaines parties ont toutefois des rôles plus spécifiques dans la gestion de celle-ci :

Conseil municipal

- Détermine la vision, les objectifs et les principales cibles qui guideront l'équipe de gestion en matière de gestion financière
- Adopte le budget annuel
- Adopte le plan triennal en immobilisation
- Propose les projets et détermine la source de financement sur la recommandation du trésorier

Comités

- Identifie les besoins et les investissements à faire
- Composé d'élus et de membres de la direction

Direction générale

- Organise, exécute et surveille les activités de gestion financière de son organisation de manière cohérente à la lumière de la stratégie et des différentes politiques approuvées par le conseil

Trésorier et services de finances

- Gère l'ensemble des activités financières de la Ville selon les directives de la direction générale
- Prépare les montages financiers en lien avec les projets d'investissement
- Propose les sources de financement possible en fonction de son suivi de l'endettement et des excédents accumulés
- Suit l'endettement municipal et projette l'endettement en fonction des projets à venir
- Simule l'impact sur la taxation des projets futurs

Selon l'information obtenue, en ce qui concerne la gestion opérationnelle, les rôles et responsabilités sont bien définis et compris par les différents acteurs. Toutefois, les instances décisionnelles s'impliquent peu dans la planification à long terme.

INFORMATIONS FINANCIÈRES

La Ville analyse ponctuellement les indicateurs financiers contenus au profil financier disponible sur le portail du MAMH. Ces indicateurs sont également déposés annuellement au Conseil. Bien que ces indicateurs fournissent une certaine évaluation de la situation financière de la Ville, ils ne remplacent pas les analyses spécifiques nécessaires à l'évaluation de la situation financière d'une municipalité.

Annuellement, le trésorier présente également au conseil une analyse de l'endettement de la Ville et compare les ratios à ceux contenus au profil financier préparé par le MAMH. Cependant, il n'existe pas de cibles ou objectifs établis formellement à atteindre où à respecter. Au cours de la dernière année, des recommandations afin de réduire l'endettement ont été discutées. L'augmentation des revenus de fonctionnement était une piste de solution envisagée. Toutefois, cette démarche n'est pas intégrée dans une planification financière long terme complète.

Tableau 1 - Évolution de l'ETNLT consolidé de la Ville de Saint-Charles-Borromée

	% Δ 2016- 2020	2020	2019	2018	2017	2016
Population	6 %	14 575	14 238	14 097	13 709	13 728
RFU / 100	18 %	15 083 221 \$	14 218 029 \$	13 470 773 \$	13 516 796 \$	12 774 081 \$
ETNLT Consolidé	4 %	34 769 863 \$	34 548 472 \$	31 480 757 \$	28 953 924 \$	33 328 027 \$
ETNLT/ RFU	-11 %	2,31 \$	2,43 \$	2,34 \$	2,14 \$	2,61 \$

Ref. Profils financiers préparés par le MAMH

- La diminution du ratio ETNLT/RFU est expliquée par l'augmentation plus importante de la RFU au cours des cinq dernières années par rapport à celle de l'ETNLT ou de la population.
- La croissance de la RFU est liée à la fois à la croissance du marché et à l'ajout de nouveaux immeubles. Il faut par conséquent utiliser avec prudence les ratios liés à la RFU puisqu'elle est principalement le reflet du marché et n'engendre pas nécessairement de revenus supplémentaires pour une municipalité.

Comparaison avec d'autres municipalités

Afin d'apprécier les ratios financiers en regard à l'endettement, nous avons comparé les données financières de la Ville avec la moyenne des municipalités de même population et avec cinq municipalités ayant des ressemblances tant au niveau démographique, topographique et de répartition de la richesse foncière. Les données ont été prises aux profils financiers préparés par la MAMH.

Tableau 2 - Ratios d'endettement comparatifs - Données financières 2020

	Population	RFU / 100\$	ETNLT / RFU	ETNLT / Revenus	Service de la dette / Charges nettes
SCB	14 575	15 083 221 \$	2,31 \$	158 %	21,25 %
Municipalité n° 1	14 727	14 899 094 \$	2,30 \$	121 %	17,83 %
Municipalité n° 2	13 495	19 775 953 \$	2,26 \$	134 %	18,12 %
Municipalité n° 3	17 184	16 707 239 \$	1,47 \$	117 %	12,87 %
Municipalité n° 4	14 142	12 491 496 \$	2,73 \$	97 %	21,97 %
Municipalité n° 5	14 157	14 416 212 \$	1,19 \$	81 %	11,30 %
Classe de population	10 000 à 24 999	N/D	1,91 \$	N/D	14,71 %

Ref. Profils financiers 2021 préparés par le MAMH

- L'ETNLT par rapport à la RFU est de 2,31 \$ pour la Ville. La classe de population comparable est de 1,91 \$. Pour ce ratio, la Ville se situe dans les taux les plus élevés par rapport aux municipalités comparables.
- Le service de la dette par rapport aux charges nettes de la Ville représente 21,25 %. Tout comme le ratio de ETNLT / RFU, la Ville se situe dans les taux le plus élevé par rapport aux municipalités comparables. Aussi, ce ratio est d'environ 45 % plus élevé que les municipalités de même classe de population.
- Les ratios utilisant la RFU sont moins efficaces dans le cadre d'un processus de gestion de l'endettement puisque celle-ci est en grande partie variable en fonction de l'évolution des marchés. Ces ratios permettent l'appréciation du caractère raisonnable de la dette, mais ne permettent pas d'évaluer la suffisance des ressources et les impacts pour respecter les obligations de l'endettement. Ainsi, afin d'évaluer la capacité à rencontrer les obligations d'endettement, plusieurs villes qui ont déjà entamé ces démarches, utilisent le ratio ETNLT / Revenus pour évaluer la situation de leur endettement et se sont fixées une cible maximum de

100 %. À cet égard, la Ville n'a pas fait d'analyse pour fixer des cibles et ce ratio s'élevé à 158 %, ce qui est le plus élevé des villes comparables.

Tableau 3 - Ratios de taxation comparatifs - Données financières 2020

	T.G.T uniformisé	Taxes/ logement	Revenu après impôt médian des ménages de 2015 ¹	Taxes par logement / Revenu après impôt médian des ménages de 2015 ¹
SCB	0,96 \$	1 865 \$	47 704 \$	3,91 %
Municipalité n° 1	1,17 \$	2 512 \$	44 557 \$	5,64 %
Municipalité n° 2	1,15 \$	2 945 \$	47 310 \$	6,22 %
Municipalité n° 3	0,83 \$	1 903 \$	57 176 \$	3,33 %
Municipalité n° 4	1,80 \$	2 890 \$	43 008 \$	6,72 %
Municipalité n° 5	1,15 \$	2 811 \$	59 232 \$	4,75 %
Moyenne classe de population	0,98 \$	3 547 \$	N/D	N/D

Ref. Profils financiers 2021 préparés par le MAMH et Statistique Canada

- Bien que le tableau 2 affiche un taux d'endettement le plus élevé pour la Ville de Saint-Charles-Borromée, à l'inverse, les ratios reliés à la taxation sont dans les plus faibles. De plus, le tableau 4 démontre que la Ville utilise principalement l'endettement à long terme pour le financement de ses investissements. Ces orientations peuvent amener à une iniquité intergénérationnelle. Ces faits doivent être considérés et analysés dans le cadre d'une gestion de l'endettement intégrée dans une planification long terme.

¹ Recensement de 2016

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/search-recherche/change-geo.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=2461035&Geo2=PR&Code2=24&SearchText=Saint-Charles&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1&G=1&type=0>

- Les ratios en lien avec la taxation pour la Ville démontre que l'effort de taxation est moins élevé que les autres villes comparables. Ainsi, la Ville pourrait se servir de cette capacité de taxation pour la mise en place d'outil de gestion permettant une stabilité de la situation financière à long terme.

La Ville de Saint-Charles-Borromée a des projets d'investissements majeurs, tels que le développement du secteur sud ainsi que la réfection des infrastructures de la rue Visitation. L'endettement de ces projets s'ajoutera à celui actuel, qui est déjà plus élevé que la moyenne des municipalités. La Ville est au fait de cette situation et a déjà défini quelques orientations.

Toutefois, ses démarches ne sont pas encadrées par une vision à long terme, des objectifs et des cibles supportés par des analyses, des hypothèses documentées et des évaluations d'actifs complètes. Il est donc essentiel que la Ville mette en place une démarche de planification financière pour encadrer de manière durable la gestion de son endettement.

POLITIQUES, PROCÉDURES ET ORIENTATIONS

Selon la Government Finance Officers Association (GFOA),² les gouvernements devraient adopter des politiques financières formelles. Ces politiques devraient comporter les étapes suivantes :

- 1) La portée;
- 2) Le développement;
- 3) La conception;
- 4) La présentation;
- 5) La révision.

Une fois la vision, les objectifs et les cibles établis, le développement d'une stratégie de gestion financière influence leur atteinte. Cette stratégie favorise d'une part, une gestion adéquate au jour le jour et d'autre part, permet de viser une situation financière viable à long terme.

Nous avons recherché des politiques ou des orientations en vigueur à la Ville qui permettraient d'encadrer et d'orienter les actions selon des objectifs et des cibles, ou si des actions étaient en cours pour mettre en place de telles politiques.

La Ville a peu ou pas de politiques et de procédures en ce qui concerne la gouvernance de son endettement. Elle suit cependant des orientations non formelles.

Planification financière à long terme

La planification financière à long terme est un outil de gestion important pour les municipalités. Elle contribue à une saine gestion financière en projetant les revenus et les charges de fonctionnement et d'investissement sur un horizon long terme (entre 5 et 10 ans).

Cette démarche permet, entre autres, d'établir les limites fiscales par rapport aux objectifs stratégiques et de contrôler ou régulariser la situation financière.

La gestion de l'endettement est une partie intégrante de cette planification.

Bien qu'il y ait eu quelques démarches de planification, la Ville de Saint-Charles-Borromée n'a pas de planification financière long terme adoptée par le Conseil. Elle gère sa situation financière à l'aide de son processus budgétaire annuel et de son plan triennal en immobilisations.

² <https://www.gfoa.org/>

Politiques de gestion financière

Les politiques de gestion financière encadrent le fonctionnement courant des municipalités, définissent des cibles, soutiennent l'atteinte des objectifs d'une planification financière à long terme et définissent certains paramètres de la préparation budgétaire.

Les principales politiques concernent la gestion des actifs (notamment les investissements en infrastructures), la gestion de la dette et la gestion des excédents. Ces politiques sont interreliées et leur mise en place découle de la mise en place d'une planification à long terme.

La Ville de Saint-Charles-Borromée n'a pas ces politiques de gestion assurant l'encadrement nécessaire de ses activités dans l'objectif d'une viabilité à long terme de sa situation financière.

Gestion des actifs - Planification des investissements et du renouvellement des infrastructures

Considérant l'importance des montants investis dans le renouvellement, le maintien et les nouvelles infrastructures, le processus de gestion de l'endettement et celui de la gestion des actifs sont indissociables.

Les coûts de renouvellement et maintien des infrastructures communément nommé *déficit des infrastructures* représentent l'impact financier futur dans les infrastructures actuelles d'une ville. La détermination de ce déficit permet d'établir les obligations financières futures d'une ville afin de maintenir ses infrastructures actuelles et permettre de rendre un niveau de service constant à ses citoyens. Le déficit d'infrastructures doit faire partie intégrante de la planification financière à long terme, et être reflété dans la planification de l'endettement et les prévisions budgétaires annuelles.

Le déficit en infrastructures est un enjeu majeur pour un grand nombre de municipalités au Québec. En 2013, la Fédération québécoise des municipalités s'était penchée sur cette problématique et chiffrait la désuétude des infrastructures municipales à près de 34 milliards de dollars³.

La Ville n'a pas fait d'analyse et ne possède pas d'information concernant les investissements futurs pour le maintien de ses infrastructures actuelles. Sa gestion des infrastructures est basée sur des plans d'intervention précisant les infrastructures qui doivent être réhabilités à court terme.

³ <https://www.fqm.ca/blog/budget-federal-les-attentes-des-municipalites-du-quebec>

Tableau 4 - Financement des investissements annuels (moyenne des années 2016 à 2020)

	Dettes	Fonctionnement	Excédents accumulés	Transferts	Contributions promoteurs	Autres revenus
SCB *	66 %	2 %	17 %	11 %	3 %	1 %
Municipalité n° 1	45 %	6 %	13 %	23 %	13 %	0 %
Municipalité n°2	65 %	2 %	8 %	23 %	0 %	2 %
Municipalité n°3	44 %	7 %	2 %	24 %	19 %	4 %
Municipalité n°4	65 %	6 %	18 %	10 %	0 %	1 %
Municipalité n°5	45 %	3 %	15 %	22 %	13 %	2 %

Ref. Rapports financiers 2016 à 2020

Au cours des années 2016 à 2020, il existait deux méthodes de comptabilisation pour les immobilisations subventionnées par le Gouvernement du Québec. Le versement de la subvention s'étalait sur plusieurs années et les municipalités devaient emprunter ces sommes.

Par conséquent, les % de financement par dette et par transferts ne peuvent être comparés entre les municipalités.

- La Ville utilise peu le budget courant (activités de fonctionnement) afin de financer ses investissements, comparativement aux autres municipalités comparables. Cette orientation donne lieu à une augmentation graduelle de la dette à long terme.
- La Ville adhère à des revenus de transfert moins élevés que les municipalités comparables. Toutefois, en appliquant la méthode comptable prescrite par le Vérificateur Général du Québec, le % de financement via les transferts devient comparable aux autres municipalités utilisant cette méthode de comptabilisation.
- Selon les résultats du tableau 4, la Ville affiche un % peu élevé des contributions de promoteurs.

Parallèlement au processus d'analyse de gestion de l'endettement, des politiques de financement des immobilisations et des politiques de contributions par les promoteurs devraient être mises en place ou mise à jour. Ces politiques devraient être analysées dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan financier global à long terme et adhérer aux nouvelles dispositions de tarification permises par les derniers projets lois adoptés par le Gouvernement du Québec.

La gestion des investissements (renouvellement, maintien et nouvelles infrastructures) pour la Ville se fait principalement à partir du PTI. Ainsi, cette planification se limite à un horizon de trois ans. Considérant le développement accéléré de la Ville et de son niveau

d'endettement, la Ville doit définir, dans le cadre d'une vision stratégique, ses besoins à long terme en investissements afin de planifier et prioriser les projets tout en contrôlant sa situation financière.

Ainsi, la Ville devrait mettre en œuvre une planification à long terme de ses investissements basés sur le déficit de ses infrastructures et des autres actifs, de ses nouvelles infrastructures projetées, du calendrier d'intervention et des impacts financiers estimés.

La Ville a débuté ces travaux puisqu'une analyse de gestion des actifs était en cours d'élaboration au 31 décembre 2021.

Gestion de la dette

Une politique de gestion de la dette permet d'établir le niveau d'endettement que la Ville peut assumer en prenant en considération la capacité de payer de ces citoyens, l'équité intergénérationnelle, les besoins futurs et l'offre de services offert à ses citoyens.

À titre d'exemple, la cible de plusieurs villes en termes de niveau maximum d'endettement est limitée à 100 % des revenus alors que la Ville se situe à 158 % (réf. Tableau 2).

Bien qu'il n'existe aucune politique formelle de gestion de la dette, des actifs et des excédents, la Ville applique les orientations suivantes pour le financement des investissements :

Tableau 5 – Orientations de la Ville de Saint-Charles-Borromée

Sources de financement	Utilisation
Fonds général / Budget de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none">- Projets ponctuels- Moins de 25 000 \$- Non prévu au plan triennal
Dette à long terme	<ul style="list-style-type: none">- Investissements au secteur- Investissements majeurs- Nouvelles infrastructures- Projets avec durée de vie de dix ans et plus sont majoritairement financés par la dette
Excédents affectés et non affectés	<ul style="list-style-type: none">- Peu utilisé pour les investissements, car solde disponible peu élevé par le passé

Réserves financières	<ul style="list-style-type: none"> - Une seule réserve financière - Mise à niveau des infrastructures du service de l'eau
Fonds de roulement	<ul style="list-style-type: none"> - Jamais utilisé pour les investissements au secteur - Pas utilisé pour le service de l'incendie, car dessert plusieurs autres municipalités - Principalement utilisé pour des projets qui touchent l'ensemble des contribuables - N'est pas utilisé à pleine capacité
Contribution de promoteurs (développement par des promoteurs et don des infrastructures à la Ville)	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement 2051-2015 concernant les ententes relatives aux travaux municipaux.

Le suivi de l'endettement incombe au trésorier et fait des comptes rendus au conseil lors de la présentation des nouveaux projets d'investissement. Ce dernier tient une cédule d'amortissement des règlements d'emprunt ayant été financés. Elle permet de présenter annuellement l'impact financier des nouveaux financements au conseil. Cette analyse démontre également l'impact de l'endettement sur la taxation.

Lors du Lac à l'épaule annuel, une analyse de l'ETNLT est présentée aux élus afin que ces derniers puissent analyser et comparer les capacités de l'organisation. Ces données sont produites à partir du profil financier annuel produit par le MAMH.

Le conseil décide de la réalisation des projets qui lui sont soumis à partir d'analyses des impacts sur l'endettement futur ainsi que des impacts sur la taxation annuelle. Sa décision est principalement en lien avec l'impact de la taxation.

La gestion de l'endettement se fait au fur et à mesure des projets présentés et en fonction de l'impact sur la taxation. Les orientations en lien avec l'endettement sont informelles et en majorité instaurées par le trésorier.

Selon les informations obtenues, le conseil dépose couramment des demandes de subventions pour des projets qualifiables lorsque des programmes sont disponibles.

Ainsi, la gestion des actifs est principalement axée en fonction des programmes de subventions plutôt qu'en fonction d'une planification à long terme.

De plus, les projets qui sont priorisés en fonction des subventions disponibles et des impacts sur la taxation ne font pas l'objet d'analyse en termes de coûts reliés au fonctionnement et à l'entretien découlant de ces projets.

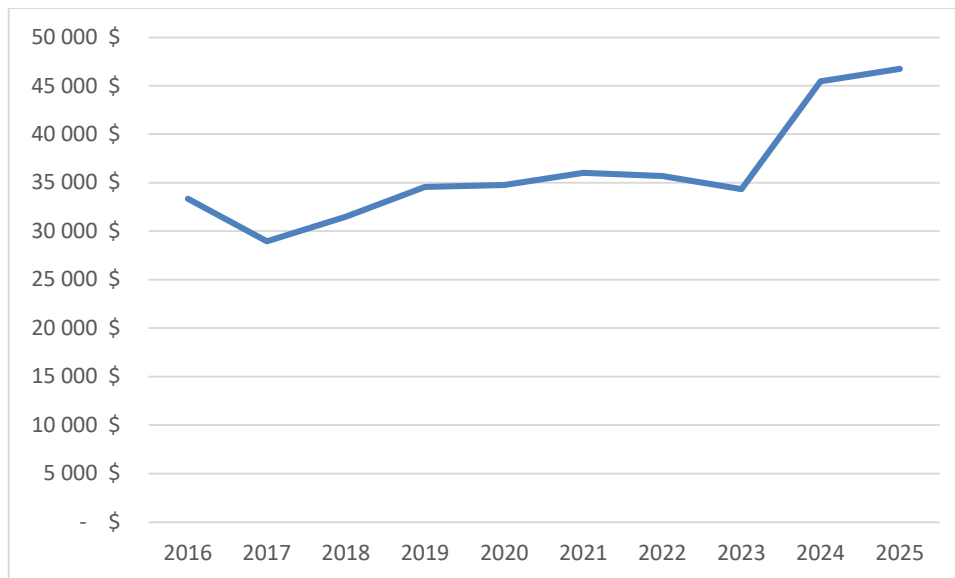
Selon les prévisions du PTI, l'évolution de la dette à long terme pour les prochaines années se traduit comme suit :

Tableau 6 - Dette projetée en fonction du PTI

	2020 (réel)	2021	2022	2023	2024	2025
ETLNT	34 769 863 \$	36 019 213 \$	35 690 638 \$	34 319 959 \$	45 466 002 \$	46 754 325 \$
Variation 2020-2025	-	-	-	-	-	34,47 %
Dette / Revenu (*)	158 %	159 %	153 %	143 %	184 %	184 %
Variation 2020-2025	-	-	-	-	-	26 %

(*) PTI 2022-2024 et une augmentation estimée du budget annuel de 3%

Tableau 7 - Évolution de l'ETNLT



- Selon les projets planifiés au PTI, L'ETNLT augmentera de plus de 34 % sur une période de cinq ans et dépassera largement la balise du 100 % du ratio de la dette par rapport au revenu (ref. Tableau 2).
- Le ratio de la dette par rapport au revenu augmente de 26 % sur une période de cinq ans, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 5,2 %. Combinée à l'augmentation annuelle prévue de 3 %, cela représente une augmentation annuelle de 8,2 %. Dans la mesure où la Ville de Saint-Charles-Borromée ne prévoit pas d'autres sources de financement, cette augmentation sera reflétée au compte de taxes.

Gestion des excédents

Au fil des années, les municipalités accumulent des excédents. En vertu des lois municipales, ces excédents sont affectés à diverses fonctions et leur utilisation est réglementée. Bien que les montants accumulés dans l'excédent ne soient pas encadrés par des lois, c'est à la Ville de déterminer sa cible lui permettant de rencontrer ses objectifs.

En premier lieu, l'excédent doit être suffisant pour permettre à une municipalité de rencontrer des imprévus sans compromettre sa situation financière. La gestion des excédents permet également la réalisation d'investissements tout en limitant le recours à l'endettement. Cette pratique a un impact direct sur la gestion de l'endettement.

La Ville de Saint-Charles-Borromée n'a pas de politique de gestion des excédents. L'adoption d'une telle politique prévoit le maintien de seuils de réserve, le contrôle de la situation financière et de l'endettement, le maintien des actifs et une utilisation judicieuse des excédents.

Tableau 8 – Excédents accumulés non consolidés de la Ville

	2016	2020	Variation en \$	Variation en %
Excédents de fonctionnement non affectés	1 331 674 \$	3 595 911 \$	2 264 237 \$	170 %
Excédents de fonctionnement affectés	2 052 150 \$	1 750 817 \$	(301 333) \$	(15 %)
Réserves financières	886 211 \$	1 133 273 \$	247 062 \$	28 %

Fonds réservés – Fonds de roulement	909 692 \$	1 015 721 \$	106 029 \$	12%
Autres fonds réservés	327 788 \$	246 845 \$	(80 943) \$	(25 %)
Total des excédents accumulés	5 507 515 \$	7 742 567 \$	2 235 052 \$	41 %

Ref. Rapports financiers 2016 et 2020

- Au cours des cinq dernières années, les excédents accumulés ont augmenté de 41 %. Toutefois, de 2016 à 2019, la variation des excédents accumulés a été négative de -17 %. L'augmentation de l'année 2020 découle principalement des impacts de la pandémie. (Subvention COVID, mouvement du marché immobilier, etc.).

Tableau 9 – Excédents de fonctionnement comparatifs

	Excédent de fonctionnement accumulés / Revenus 2020	Excédent de fonctionnement accumulés / Revenus 2019	Excédent de fonctionnement accumulés / Revenus 2016
SCB	26,57 %	14,22 %	21,14 %
Municipalité n° 1	24,88 %	16,78 %	22,73 %
Municipalité n° 2	15,48 %	5,99 %	5,82 %
Municipalité n° 3	25,99 %	18,49 %	16,21 %
Municipalité n° 4	14,82 %	12,23 %	8,96 %
Municipalité n° 5	26,80 %	19,00 %	16,44 %
Classe de population	30,03 %	24,44 %	23,55 %

Ref. Profils financiers version 2017, 2020 et 2021

- L'excédent de fonctionnement par rapport aux revenus pour la Ville a majoritairement été à un niveau plus bas que celui de la moyenne des municipalités de même taille. En 2020, l'écart avec ces municipalités s'est résorbé dû aux résultats de l'exercice.

Suite aux résultats inhabituels de l'année 2020, encadrés par une planification long terme et des politiques de gestion, la gestion des excédents accumulés pourrait permettre à la Ville d'atteindre des objectifs de durabilité, de flexibilité et de vulnérabilité. Par exemple : la mise en place d'une réserve financière pour le renouvellement des infrastructures et l'optimisation du fonds de roulement et de son utilisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

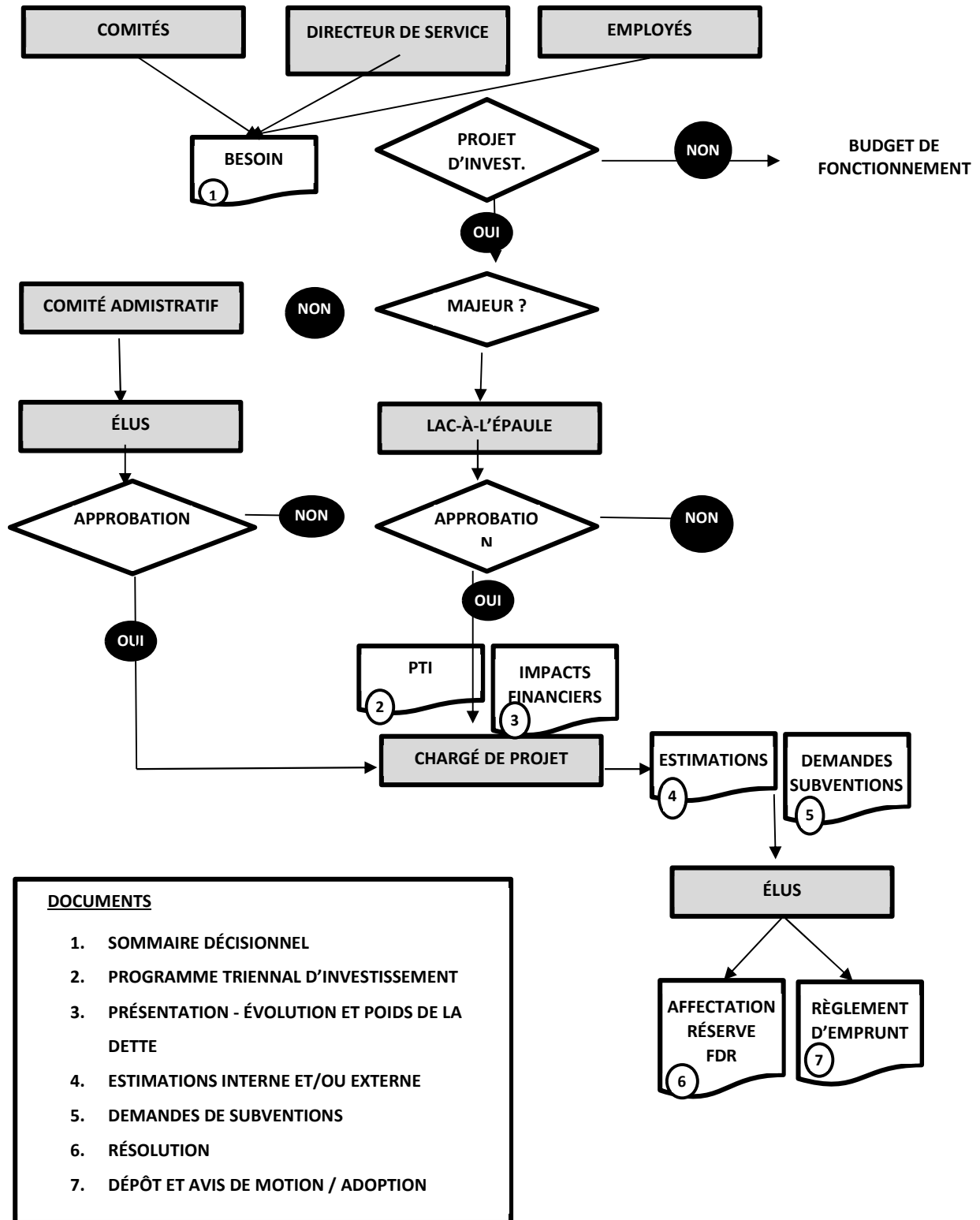
Bien que la Ville applique des orientations informelles, elle ne dispose pas de mécanismes de gouvernance formels favorisant la gestion de son endettement afin de lui permettre une viabilité financière à long terme tout en respectant l'équité intergénérationnelle et sa capacité à faire face aux divers imprévus.

La Ville doit donc mettre en place des outils de gestion lui permettant d'atteindre les objectifs de durabilité, de flexibilité et de vulnérabilité assurant ainsi une santé financière.

Nous recommandons à la Ville de Saint-Charles-Borromée :

1. De développer et implanter une planification financière à long terme en fonction des objectifs et besoins de la Ville comportant notamment les hypothèses et stratégies retenues appuyant les prévisions budgétaires long terme.
2. De développer et implanter les politiques de gestion, notamment celles de gestion des actifs, gestion de l'endettement et gestion des excédents, arrimées avec la planification financière long terme et permettant d'encadrer la gestion financière et la prise de décision.
3. D'enrichir les analyses financières produites de façon à intégrer les enjeux identifiés à la planification financière long terme et couvrir l'ensemble des impacts (investissement, maintien, fonctionnement, gestion budgétaire).

ANNEXE A – PROCESSUS DE GESTION DE LA DETTE



Les divers comités sur lesquels siègent des élus, des directeurs et des employés déterminent les besoins de l'organisation. Lorsqu'un besoin est identifié, un sommaire décisionnel est rédigé par un directeur afin de documenter la demande, d'établir l'état de la situation et d'émettre une recommandation. Les coordonnateurs peuvent également préparer des sommaires pour des projets d'investissement de moindre importance.

Les directeurs font appel au trésorier afin d'établir les sources de financement possibles pour les projets présentés dans le sommaire décisionnel.

Lorsqu'un projet d'investissement est de plus de 25 000\$, le sommaire décisionnel incluant les modes de financement est présenté et fait l'objet d'une analyse par le conseil lors du "Lac à l'épaule" se tenant habituellement avant l'établissement du budget annuel. Il y a à ce moment les discussions portant sur les subventions applicables et des impacts sur la situation financière, c'est ce qui détermine le choix du mode de financement du projet. Pour les projets d'investissement majeurs, la dette est la source de financement qui est majoritairement utilisée par la Ville.

Pour les projets de moins grandes envergures, c'est le trésorier qui prépare les scénarios de financement. Ces projets sont approuvés par le comité administratif.

La Ville ne dispose d'aucune politique d'encadrement pour les investissements et le financement. Toutefois, le trésorier s'est doté des orientations suivantes en regard au choix du mode de financement :

- La durée de vie du projet
- Les utilisateurs
- Le délai de financement requis
- Le montant à financer

Ces critères, établis par le trésorier, sont informels. Par conséquent, ils ne sont pas toujours utilisés ou appliqués aux projets d'investissement.

À la suite du "Lac à l'épaule", le programme triennal d'immobilisations (PTI) est préparé par le trésorier selon les orientations adoptées par le conseil.

Le PTI détaille le calendrier et le financement des projets retenus par le conseil. Il est présenté au comité des finances qui l'approuve et par la suite est adopté par résolution du conseil. Le PTI est revu annuellement en fonction des informations les plus récentes, notamment les programmes de subvention admissibles.