



RAPPORT

AUDIT DE PERFORMANCE - GESTION DE L'ENDETTEMENT

PRÉSENTÉ À : MUNICIPALITÉ DE SAINTE-JULIENNE

DCA, COMPTABLE PROFESSIONNEL AGRÉÉ, INC.

Le 31 janvier 2023

Sainte julienne



l'habite mon bonheur



Le 31 janvier 2023,

Aux membres du conseil de la Municipalité de Sainte-Julienne

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

Nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gestion de l'endettement en vertu des dispositions du Code municipal.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Municipalité 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 gestion de la qualité (NCGQ 1) 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 CPA auditeur, permis de comptabilité publique n° A144762

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	5
OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT	6
PORTRAIT, RÔLES ET RESPONSABILITÉS.....	8
INFORMATIONS FINANCIÈRES	10
POLITIQUES, PROCÉDURES ET ORIENTATIONS	14
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	21

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

TABLEAUX

TABLEAU 1 – ÉVOLUTION DE L'ETNLT CONSOLIDÉ DE LA MUNICIPALITÉ DE SAINTE-JULIENNE	10
TABLEAU 2 – RATIOS D'ENDETTEMENT COMPARATIFS – DONNÉES FINANCIÈRES 2021	11
TABLEAU 3 – RATIOS DE TAXATION COMPARATIFS – DONNÉES FINANCIÈRES 2021	12
TABLEAU 4 – FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ANNUELS (MOYENNE DES ANNÉES 2017 À 2021)	16
TABLEAU 5 – DETTE PROJÉTÉE EN FONCTION DU PTI	18
TABLEAU 6 – EXCÉDENTS ACCUMULÉS NON CONSOLIDÉS DE LA MUNICIPALITÉ.....	19
TABLEAU 7 – EXCÉDENTS DE FONCTIONNEMENT COMPARATIFS	19

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 municipalité 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 municipalité. À cet effet, la municipalité 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 966.3 du Code municipal, l'audit de performance porte sur la gestion de l'endettement de la Municipalité de Sainte-Julienne.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

Objectif

S'assurer que la Municipalité de Sainte-Julienne, ci-après « la Municipalité », 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 Municipalité 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 Municipalité 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 Municipalité. 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 d'audit portent sur la situation au 31 décembre 2021 et se sont déroulés sur la période de septembre 2022 à janvier 2023. 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 Municipalité. 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, RÔLES ET RESPONSABILITÉS

La Municipalité de Sainte-Julienne est située dans la Municipalité régionale de comté de Montcalm, qui constitue une des six MRC de la région de Lanaudière. Elle compte plus de 11 100 habitants et sa richesse foncière est principalement composée d'évaluations résidentielles. Elle est située dans un milieu rural et sa RFU est constituée d'environ 5% d'évaluation agricole (comparativement à une moyenne de 2% pour le Québec). Au cours des dernières années, la Municipalité a connu un essor, principalement au niveau des immeubles à multi logements et des développements de domaines résidentiels. Tout comme pour la majorité des municipalités du Québec, la Municipalité tire principalement ses revenus annuels par l'imposition de taxes foncières. En 2021, 76% des revenus de la Municipalité provenaient de cette source de financement.

La Municipalité détient un potentiel de développement important, principalement causé par de nombreux espaces vacants ayant la possibilité d'être construits à des fins résidentielles et commerciales.

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

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.

Chef de division finances et services de finances

- Sous la supervision de la direction générale, gère l'ensemble des activités financières de la Municipalité selon les directives de la direction générale;
- Prépare les montages financiers en lien avec les projets d'investissement;
- 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, les rôles et responsabilités semblent être compris par les différentes instances, mais ces derniers ne sont pas formellement documentés par la Municipalité.

INFORMATIONS FINANCIÈRES

Ponctuellement, le service des finances présente le niveau d'endettement de la Municipalité selon les derniers financements effectués. Cependant, il n'existe pas de cibles ou objectifs établis formellement à atteindre ou à respecter.

Qui plus est, lors de la présentation du rapport financier annuel, le Conseil révisé les indicateurs financiers de la Municipalité contenus au profil financier disponible sur le portail du MAMH. Bien que ces indicateurs fournissent une certaine évaluation de la situation financière de la Municipalité, ils ne remplacent pas les analyses spécifiques nécessaires à l'évaluation de la situation financière d'une municipalité.

De plus, Sainte-Julienne n'a pas élaboré de planification à long terme complète en lien avec son niveau d'endettement et de ces informations financières

Tableau 1 - Évolution de l'ETNLT consolidé de la Municipalité de Sainte-Julienne

	% Δ 2017- 2021	2021	2020	2019	2018	2017
Population	10 %	11 086	10 678	10 381	10 387	10 080
RFU / 100	26 %	10 680 945 \$	10 081 790 4	9 689 607 \$	9 070 328 \$	8 510 678 \$
ETNLT Consolidé	-10 %	20 010 762 \$	22 115 077 \$	22 584 570 \$	21 891 856 \$	22 152 059 \$
ETNLT/ RFU	-28 %	1,87 \$	2,19 \$	2,33 \$	2,41 \$	2,60 \$

Ref. Profils financiers préparés par le MAMH

- La diminution du ratio ETNLT/RFU est expliquée par l'augmentation importante de la RFU au cours des cinq dernières années ainsi que par la diminution de l'ETNLT.
- 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.
- L'ETNLT de la Municipalité a diminué de 10%, ce qui représente une diminution importante de son endettement considérant son développement. Suite à l'analyse des rapports financiers, on constate que cette diminution est principalement causée par l'application de subvention sur des dettes reliées à des travaux réalisés au cours d'exercices antérieurs ainsi qu'une diminution de la quote-part de la

Municipalité dans l'ETNLT de la MRC de Montcalm. Par conséquent, la diminution de l'ETNLT n'est pas reliée à une stratégie mise en place par la gouvernance.

Comparaison avec d'autres municipalités

Afin d'apprécier les ratios financiers en regard à l'endettement, nous avons comparé les données financières de la Municipalité 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 2021

	Population	RFU / 100\$	ETNLT / RFU	ETNLT / Revenus	Service de la dette / Charges nettes
Sainte-Julienne	11 086	10 680 946 \$	1,87 \$	120 %	15,94 %
Municipalité n° 1	11 748	13 704 978 \$	2,23 \$	148 %	5,85 %
Municipalité n° 2	11 001	14 301 292 \$	1,46 \$	100 %	15,67 %
Municipalité n° 3	10 036	10 206 204 \$	2,00 \$	107 %	12,25 %
Municipalité n° 4	13 145	14 011 669 \$	2,22 \$	161 %	21,75 %
Municipalité n° 5	13 153	15 153 911 \$	2,02 \$	118 %	15,22 %
Classe de population	10 000 à 24 999	N/D	1,86 \$	N/D	13,61 %

Ref. Profils financiers 2021 préparés par le MAMH

- L'ETNLT par rapport à la RFU est de 1,87 \$ pour la Municipalité. Bien que ce taux représente la moyenne pour les municipalités de cette taille, il se situe dans les taux les plus faibles par rapport aux municipalités comparables.
- Le service de la dette par rapport aux charges nettes de la Municipalité représente 15,94%. Ce ratio est d'environ 17% plus élevé que les municipalités de même classe de population et se situe dans les taux les plus élevés des municipalités comparables.
- 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 municipalités qui ont déjà entamé ces démarches, utilisent le ratio ETNLT /

Revenus annuels pour évaluer la situation de leur endettement et se sont fixées une cible maximum de 100%. À cet égard, la Municipalité n'a pas fait d'analyse pour fixer des cibles et ce ratio s'élève à 120%, ce qui est plus élevé que plusieurs des municipalités comparables.

Tableau 3 - Ratios de taxation comparatifs - Données financières 2021

	T.G.T uniformisé	Taxes/ logement	Revenu après impôt médian des ménages de 2020 ¹	Taxes par logement / Revenu après impôt médian des ménages de 2020 ¹
Sainte-Julienne	1,16 \$	2 399 \$	64 500 \$	3,72 %
Municipalité n° 1	1,10 \$	3 129 \$	55 600 \$	5,63 %
Municipalité n° 2	0,97 \$	2 255 \$	61 200 \$	3,68 %
Municipalité n° 3	1,10 \$	2 518 \$	59 200 \$	4,25 %
Municipalité n° 4	1,06 \$	2 786 \$	78 500 \$	3,54 %
Municipalité n° 5	1,37 \$	3 326 \$	68 000 \$	4,89 %

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

- Les ratios de taxation présentés au tableau 3 ainsi que les ratios d'endettement présentés au tableau 2 pour la Municipalité sont dans la moyenne des municipalités comparables. Toutefois, le territoire de la municipalité est desservi en eaux pour environ un maximum de 15% des unités d'évaluation. Cette situation peut avoir un impact important sur la comparabilité de l'endettement et du niveau de taxation par rapport à une municipalité dont la majorité de son territoire est desservi en eaux par les infrastructures de celle-ci. Ce fait doit être considéré et analysé dans le cadre d'une gestion de l'endettement intégrée dans une planification long terme.

Selon le plan triennal 2022-2024, la Municipalité n'a de projet majeur de développement. Cependant des travaux importants de maintien sont prévus, tel que la mise à niveau de la station d'eau potable, des travaux de resurfaçage de rues, etc. Le financement par dette

¹ Recensement de 2020

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>

à long terme de ces travaux est d'environ 8 500 000 \$. Cela représente une augmentation de 42% de l'ETNLT du 31 décembre 2021.

Toutefois, la Municipalité est en cours de discussion avec des promoteurs pour d'importants projets de développements résidentiels. Ces projets n'apparaissent pas au PTI et pourraient avoir un impact important sur la situation financière de la Municipalité.

La Municipalité n'a pas fait d'analyse d'impact de l'augmentation de l'ETNLT. En fait, selon les informations obtenues par le service des finances, il n'y a pas d'objectif ou de cible en lien avec l'endettement. N'ayant pas de politique de financement des investissements, le Conseil de la municipalité opte majoritairement pour le financement par dette à long terme pour réaliser ses investissements.

Les décisions du Conseil de la Municipalité en lien avec le financement à long terme ainsi que les investissements importants 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.

L'absence de planification à long terme rend vulnérable la Municipalité, notamment sur sa situation financière à long terme, sa capacité à maintenir une offre de service de qualité, la pérennité de ses infrastructures et la marge de manœuvre disponible.

Il est donc essentiel que la Municipalité 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 Municipalité 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 Municipalité a peu ou pas de politiques et de procédures en ce qui concerne la gouvernance de son endettement. Elle ne prépare pas de projection de son endettement actuel et futur et ne suit aucune orientation formelle ou non formelle en ce qui a trait aux financements des infrastructures. Par conséquent, la détermination du financement se fait projet par projet, sans cadre structurant.

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.

La Municipalité n'a pas de planification financière long terme entérinée 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 Municipalité de Sainte-Julienne 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. En date du présent rapport, une politique de financement des infrastructures est en cours de production.

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 Municipalité. La détermination de ce déficit permet d'établir les obligations financières futures d'une Municipalité afin de maintenir ses infrastructures actuelles et permettre de fournir 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 Municipalité 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 actuelles 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 2017 à 2021)

	Dettes	Fonctionnement	Excédents accumulés	Transferts	Contributions promoteurs	Autres revenus
Sainte-Julienne	29%	5%	26%	39%	0%	1%
Municipalité n° 1	40%	7%	15%	33%	3%	2%
Municipalité n° 2	30%	5%	11%	44%	8%	2%
Municipalité n° 3	33%	12%	22%	12%	9%	13%
Municipalité n° 4	28%	33%	1%	36%	0%	2%
Municipalité n° 5	31%	5%	13%	34%	5%	13%

Ref. Rapports financiers 2017 à 2021

- La Municipalité utilise peu le budget courant (5% des activités de fonctionnement) afin de financer ses investissements. Cette orientation donne lieu à une augmentation graduelle de la dette à long terme.
- La Municipalité adhère à des revenus de transfert comparables aux autres municipalités. Selon l'information obtenue auprès du personnel, les investissements en infrastructures sont souvent choisis selon les subventions disponibles. Cette gestion des priorités n'est pas optimale puisqu'elle peut en résulter que ces investissements ne cadrent pas avec les besoins réels et créent des dépenses futures de fonctionnement et de maintien inutiles. La Municipalité doit considérer les coûts associés au cycle de vie de ces infrastructures.
- Pour desservir les nouveaux développements immobiliers, les municipalités peuvent entre autres, conclure des ententes avec les promoteurs afin de financer les infrastructures nécessaires. Cette stratégie permet notamment de limiter les impacts sur l'endettement. Selon les résultats du tableau 4, la Municipalité n'a pas de contributions de promoteurs pour la période 2017 à 2021. Selon l'information obtenue auprès de la direction, il n'y a pas de politique de contributions par les promoteurs. Les projets soumis au Conseil sont analysés *cas par cas*.

En plus de limiter l'endettement de la municipalité, une politique de contributions de promoteurs permet que les projets soumis cadrent avec les orientations de la municipalité et évalue les impacts fonctionnels et financiers en termes de capacité des réseaux à soutenir les projets ainsi que des impacts financiers à long terme de ces projets outre que la taxation de nouvelles unités d'évaluation.

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 mises 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 dispositions de tarification permises par la réglementation.

La gestion des investissements (renouvellement, maintien et nouvelles infrastructures) pour la Municipalité se fait principalement à partir du PTI. Cette planification se limite à un horizon de trois ans. Considérant l'importance du niveau d'endettement dans la gestion municipale ainsi que son développement futur, la Municipalité 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 Municipalité 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.

En date du présent rapport, une politique d'aliénation de biens ainsi qu'une politique de capitalisation et d'amortissement des immobilisations corporelles étaient en cours.

Gestion de la dette

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

À titre d'exemple, la cible de plusieurs municipalités en termes de niveau maximum d'endettement est limitée à 100% des revenus alors que la Municipalité se situe à 120% (réf. Tableau 2).

La Municipalité n'a pas de politique formelle de gestion de la dette, des actifs et des excédents. L'absence de ces politiques de gestion augmente les risques financiers et opérationnels de la Municipalité.

Le suivi de l'endettement incombe au service des finance. Ce dernier prépare des comptes rendus au conseil lors de la présentation des nouveaux projets d'investissement. Une évolution de l'endettement actuel est présentée quelques fois par année au conseil. De plus, pour certains projets d'investissements, une analyse de l'impact sur la taxation est présentée au Conseil. La décision de ce dernier 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 au Conseil et en fonction de l'impact sur la taxation. Ainsi, la gestion des actifs et de leur financement est principalement axée en fonction des programmes de subventions et de la possibilité d'un financement à long terme.

De plus, les projets retenus ne font pas l'objet d'analyse en termes de coûts reliés au fonctionnement, à l'entretien et au maintien de ces infrastructures.

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

Tableau 5 - Dette projetée en fonction du PTI

	2021 (réel)	2022	2023	2024
ETLNT	20 010 762 \$	21 339 098 \$	23 562 622 \$	25 791 684 \$
Variation 2021-2024	-	-	-	29%
Dette / Revenu (*)	120%	124%	133%	141%
Variation 2021-2024	-	-	-	18%

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

- Le ratio de la dette par rapport au revenu augmentera de 18% sur la période de 2021 à 2024, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 6%. Dans la mesure où la Municipalité de Sainte-Julienne 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 municipalité 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 Municipalité de Sainte-Julienne 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 6 – Excédents accumulés non consolidés de la Municipalité

	2017	2021	Variation en \$	Variation en %
Excédents de fonctionnement non affectés	2 958 357 \$	6 276 742 \$	3 318 385 \$	112%
Excédents de fonctionnement affectés	131 150 \$	1 619 993 \$	1 488 843 \$	1135%
Réserves financières	11 175 \$	100 000 \$	88 825 \$	795%
Fonds réservés – Fonds de roulement	75 188 \$	101 606 \$	26 418 \$	35%
Autres fonds réservés	174 047 \$	23 708 \$	(150 339 \$)	(86%)
Total des excédents accumulés	3 349 917 \$	8 122 049 \$	4 772 132 \$	142%

Ref. Rapports financiers 2017 et 2021

- Au cours des cinq dernières années, les excédents accumulés ont augmenté de 142%. Toutefois, de 2017 à 2019, la variation des excédents accumulés a été d'environ 20%. L'augmentation de l'année 2020 et 2021 découle principalement des impacts de la pandémie (subvention COVID, mouvement du marché immobilier, etc.) ainsi que par des ventes de terrains municipaux non prévue au budget.

Tableau 7 – Excédents de fonctionnement comparatifs

	Excédent de fonctionnement accumulés / Revenus 2021	Excédent de fonctionnement accumulés / Revenus 2019	Excédent de fonctionnement accumulés / Revenus 2017
Sainte-Julienne	48,09%	23,12%	23,27%
Municipalité n° 1	29,68%	18,90%	20,61%
Municipalité n° 2	31,31%	23,61%	22,96%
Municipalité n° 3	12,32%	12,82%	26,92%
Municipalité n° 4	54,84%	29,18%	26,13%
Municipalité n° 5	52,33%	34,13%	30,10%
Classe de population	33,02%	24,44%	23,43%

Ref. Profils financiers version 2018, 2020 et 2022

- L'excédent de fonctionnement par rapport aux revenus pour la Municipalité a majoritairement été à un niveau similaire à celui de la moyenne des municipalités de même taille. À partir de 2020, tout comme la majorité des autres municipalités, il a augmenté de façon importante.

L'importance des montants accumulés dans les excédents au 31 décembre 2021 donne l'opportunité à la Municipalité de se doter de politiques de gestion de la dette et des excédents afin d'encadrer l'utilisation future des excédents générés au cours des dernières années.

Encadrée par une planification long terme et des politiques, la gestion des excédents accumulés permet à une Municipalité 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

La Municipalité ne dispose pas de 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.

La Municipalité 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 Municipalité de Sainte-Julienne :

1. De développer et implanter une planification financière à long terme en fonction des objectifs et besoins de la Municipalité 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. De préparer ou 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).