

Dette

L'ENDETTEMENT

L'administration municipale a recours à l'emprunt à long terme, principalement pour financer ses immobilisations. Pour l'essentiel, le profil de l'endettement est influencé par la réalisation des projets passés et présents, inscrits au Programme triennal d'immobilisations (PTI).

La Ville peut exceptionnellement recourir à l'emprunt pour financer d'autres types de dépenses afférentes à ses champs de compétence. Ce fut le cas notamment pour la stratégie de refinancement de la dette actuarielle initiale de l'ancienne Ville de Montréal, mise en place en 2003 et poursuivie en 2004 et 2005. Ainsi, au 31 décembre 2011, le montant brut de la dette ayant fait l'objet d'emprunts de la Ville de Montréal atteignait 7 milliards de dollars. En excluant la dette contractée aux fins du refinancement de la dette actuarielle de cinq des six régimes de retraite des employés de l'ex-Ville de Montréal, la dette à long terme oscillait autour de 5,7 milliards de dollars.

En tenant compte des dépenses d'investissement prévues en 2012, des emprunts échus et des refinancements, la dette devrait se situer à 5,9 milliards de dollars à la fin de 2012.

Les dépenses en immobilisations ont un impact sur le niveau d'endettement de la Ville. Elles influent également sur le budget de fonctionnement, en ce qui concerne non seulement les frais d'exploitation, mais aussi le coût de la dette. Par conséquent, il est important de fixer le niveau des investissements en ayant le souci constant de contenir l'ampleur de la dette, pour restreindre la pression exercée par le coût de la dette sur le budget de fonctionnement de la Ville.

Le tableau de la page suivante aide à mieux saisir l'impact de l'endettement sur le budget de fonctionnement de la Ville, en faisant la distinction entre le coût brut et le coût net de la dette. Il indique également la portion des coûts qui sont à la charge des contribuables de l'agglomération de Montréal.

Au budget de 2013, le coût brut de la dette, soit 894,8 M\$, représente 18,4 % de l'ensemble des charges, du financement et des affectations¹. Toutefois, il faut considérer qu'une partie importante de ce coût n'est pas assumée par les contribuables, puisque la dette est en partie financée par d'importants programmes de subventions du gouvernement du Québec et par les redevances de la Commission des services électriques de Montréal. De plus, des placements à long terme sont effectués selon l'état de la réserve accumulée aux fonds d'amortissement pour pourvoir au remboursement futur des emprunts. Ces placements génèrent des intérêts qui réduisent d'autant le coût que doivent assumer les contribuables. En 2013, le coût net atteint 647,3 M\$, soit 13,3 % de l'ensemble des charges, du financement et des affectations¹.

Il est à noter qu'une partie du coût brut de la dette, soit 108,9 M\$, est attribuable au refinancement de la dette actuarielle initiale de cinq des six régimes de retraite des employés de l'ex-Ville de Montréal. La stratégie mise de l'avant ayant permis à la Ville de rembourser ces régimes de retraite, les cotisations spéciales à verser aux caisses de retraite ne sont plus exigibles. En contrepartie, des emprunts ont été contractés, entraînant ainsi des coûts de financement.

En excluant les frais financiers associés au refinancement de la dette actuarielle initiale, les frais financiers bruts s'élèvent à 785,9 M\$, soit 16,2 % de l'ensemble des charges et du financement. Le coût net atteint 564,3 M\$, soit 11,6 % de l'ensemble des charges et du financement.

¹ En excluant, à l'État des activités de fonctionnement à des fins fiscales – Budget de la Ville de Montréal, le poste Excédent (déficit) de fonctionnement affecté.

Depuis la mise en place de l'agglomération de Montréal, une partie du coût de la dette est assumée par les contribuables de l'agglomération. Pour 2013, cette contribution s'élève à 241,9 M\$.

Tableau 32
Coût de la dette en 2013

(en milliers de dollars)

	Comparatif global 2012	Coût total 2013	Refinancement de la dette actuarielle 2013	Coût total excluant la dette actuarielle 2013
Coût brut de la dette				
Intérêts et autres frais	393 688,1	386 263,9	91 201,4	295 062,5
Remboursement de capital et contributions aux fonds d'amortissement	382 165,6	388 517,0		-
	775 853,7	774 780,9	91 201,4	683 579,5
Affectation au remboursement de la dette	32 166,8	31 711,9	7 200,0	24 511,9
Remboursement de capital par subventions	90 156,8	88 317,0	10 517,3	77 799,7
Total du coût brut de la dette	898 177,3	894 809,8	108 918,7	785 891,1
Moins :				
Revenus de placement des fonds d'amortissement	48 600,0	48 974,1	3 197,6	45 776,5
Prime à l'émission - Revenus reportés et d'intérêts	3 691,8	4 980,6	974,6	4 006,0
Sommes à la charge des villes reconstituées				-
Subventions à recevoir du gouvernement du Québec				-
- pour la portion des intérêts	59 234,9	54 808,0	11 229,2	43 578,8
- pour la portion du capital	90 156,8	88 317,0	10 517,3	77 799,7
	201 683,5	197 079,7	25 918,7	171 161,0
Moins :				
Recouvrement de la Société de transport de Montréal	13 195,1	13 852,1		13 852,1
Recouvrement sous la forme de redevances du fonds des conduits souterrains	36 033,3	36 556,5		36 556,5
	49 228,4	50 408,6	-	50 408,6
Total du coût net de la dette à la charge des contribuables	647 265,4	647 321,5	83 000,0	564 321,5
Répartition de cette charge entre les contribuables				
Contribuables de l'agglomération	249 625,4	241 861,2	-	241 861,2
Contribuables de la Ville de Montréal	397 640,0	405 460,3	83 000,0	322 460,3
Proportion du coût de la dette par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement et des autres activités financières				
Coût brut de la dette	18,5 %	18,4 %	2,2 %	16,2 %
Coût net de la dette	13,3 %	13,3 %	1,7 %	11,6 %

¹ Excluant, à l'État des activités de fonctionnement à des fins fiscales – Budget de la Ville de Montréal, le poste Excédent (déficit) de fonctionnement affecté.

LA GESTION DE LA DETTE

Le comité exécutif de Montréal, à titre d'administrateur de fonds publics, accorde une place prépondérante à la saine gestion des finances de la Ville. L'un des éléments importants d'une telle gestion est évidemment la dette. Il faut gérer de façon que l'endettement public soit raisonnable, c'est-à-dire en tenant compte de la capacité de payer des contribuables (coût net de la dette), tout en maintenant des services de qualité pour les citoyens.

En 2005, la firme Moody's a revu à la hausse la cote de crédit de la Ville, la faisant passer de A2 à A1. En 2006, elle a haussé de nouveau la cote de crédit de la Ville, celle-ci passant de A1 à Aa2, la meilleure cote de l'histoire de Montréal. Cette cote a été maintenue par Moody's tous les ans, de 2007 à 2012. De son côté, la firme Standard and Poor's a de nouveau attribué la cote de crédit A+ stable.

Il a déjà été mentionné que la Ville de Montréal a recours à l'emprunt pour financer la majeure partie de ses investissements. Cela implique que la Ville doit faire des choix, parce qu'elle ne peut pas s'endetter outre mesure, bien qu'il n'y ait pas de limite légale à son pouvoir d'emprunt. La Ville a donc élaboré une stratégie financière qui tient compte notamment de son endettement. C'est dans cet esprit qu'elle a présenté, au budget de 2004, sa politique de gestion de la dette.

Rappelons que cette politique a pour but :

- de définir les objectifs de la gestion de la dette;
- de rendre plus systématique le processus de prise de décision;
- d'assurer la cohérence en introduisant discipline et continuité dans le processus de décision en matière d'endettement;
- de doter la Ville d'un encadrement permettant de maintenir, voire d'améliorer sa situation financière.

Grâce à sa politique de gestion de la dette, la Ville de Montréal poursuit les objectifs suivants :

- gérer sa dette de façon responsable et prudente, ce qui implique de se donner un cadre formel balisant le recours à l'endettement;
- adopter des pratiques qui permettent d'ajuster le niveau d'endettement;
- s'assurer d'un accès stable et de taux avantageux sur les marchés des capitaux;
- améliorer sa situation financière et ainsi maintenir, voire bonifier, sa cote de crédit.

Les pratiques adoptées dans le contexte de la politique de gestion de la dette publique de la Ville de Montréal sont regroupées sous cinq énoncés généraux. Toute dérogation à cette politique doit faire l'objet d'une autorisation, selon le cas, du conseil municipal ou du conseil d'agglomération. Pour plus d'information à ce sujet, le lecteur peut consulter la politique de la dette sur le site Internet de la Ville, à l'adresse suivante : ville.montreal.qc.ca/finances. Une synthèse de la politique est également présentée à l'annexe 6.

Plusieurs mesures de la politique de gestion de la dette ont un impact sur les charges prévues au budget. Par exemple, en 2013, et conformément aux dispositions de cette politique, la contribution volontaire destinée au remboursement accéléré de la dette s'élève à 37,7 M\$. Ainsi, depuis sa mise en place en 2004 et jusqu'à la fin de 2013, la politique de gestion de la dette aura permis de réduire celle-ci de 270,1 M\$.

La mise en œuvre de la politique de gestion de la dette permet d'améliorer le profil financier de la Ville et, ce faisant, de voir sa cote de crédit être bonifiée. Cette politique fixe aussi certaines balises à respecter en ce qui touche tant l'endettement que le poids du service de la dette.

La prochaine section brosse un portrait financier de la Ville et permet, notamment, de faire le point sur la situation de l'endettement et sur certaines balises par la politique de gestion de la dette.

LE PORTRAIT FINANCIER

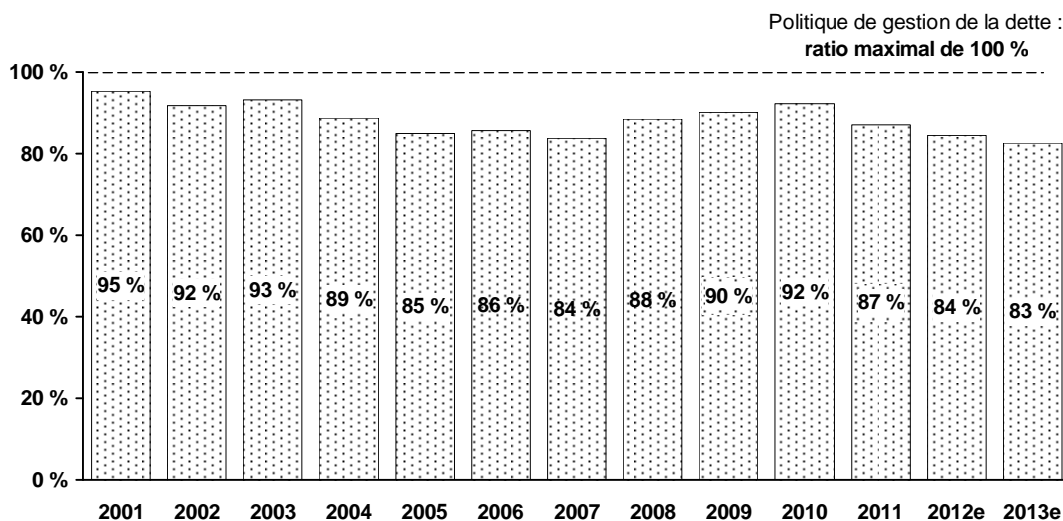
Depuis le regroupement municipal de 2002, la Ville de Montréal s'est donné des politiques et a mis en place des encadrements de nature financière et budgétaire. Ces « outils » permettent la saine gestion des fonds publics et l'amélioration à court, à moyen et à long terme de la situation financière de la Ville. Le présent texte permet de suivre l'évolution de plusieurs paramètres financiers sur une période de 13 années, démontrant ainsi une amélioration globale de la situation financière de la Ville.

Le poids de la dette directe et indirecte² nette

La politique de gestion de la dette, en vigueur depuis 2004, établit un certain nombre de paramètres afin de guider les actions de la Ville relativement à la gestion de sa dette. L'un de ces paramètres a pour but de limiter le niveau de la dette directe et indirecte nette – en excluant l'impact du refinancement de la dette actuarielle initiale (D.A.I.) – à un maximum équivalant à 100 % des revenus du budget global de la Ville de Montréal. L'analyse des données permet de constater que, malgré la croissance importante de la dette nette de la Société de transport de Montréal³, l'ajout de la dette de la Société en commandite Stationnement de Montréal et la diminution des échéances nettes de la dette, ce ratio est maintenant nettement inférieur au ratio maximal de 100 %, soit à 83 %. Cela est attribuable en grande partie à la baisse marquée du niveau des investissements réalisés au cours des dernières années, ainsi qu'à la hausse progressive du niveau des revenus de la Ville.

Graphique 3
Dette directe et indirecte nette (excluant la dette actuarielle initiale) en pourcentage des revenus, 2001 à 2013

(au 31 décembre de chaque année)



² La dette indirecte représente la dette des organismes compris dans le périmètre comptable de la Ville de Montréal, soit : Société de transport de Montréal, Société d'habitation et de développement de Montréal, Corporation Anjou 80, Société en commandite Stationnement de Montréal, Technoparc Saint-Laurent et Société de vélo en libre-service. La dette de 2005 a été ajustée pour tenir compte du report d'emprunts découlant de la réorganisation territoriale. Pour corriger ce contexte singulier, 250 M\$ ont été ajoutés à la dette en 2005. En 2006, les dettes des villes reconstituées sont, pour l'essentiel, exclues de la dette de la Ville de Montréal, c'est-à-dire que les villes reconstituées repartent avec la plupart de leurs dettes.

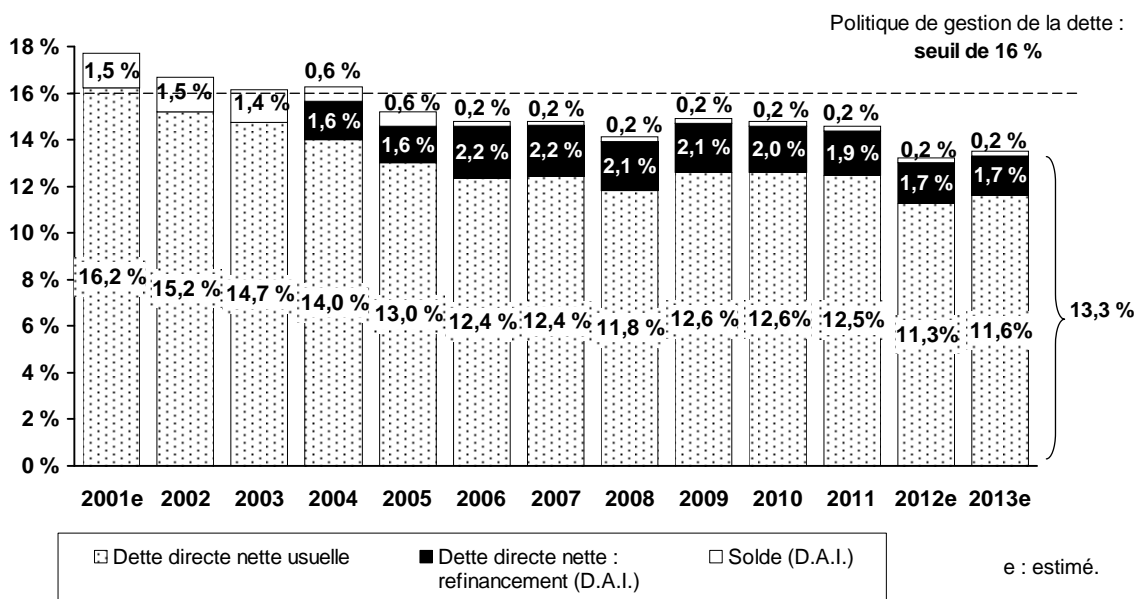
³ La dette nette de la Société de transport de Montréal passerait de 164,9 M\$ en 2001 à 705,5 M\$ en 2013.

Le poids relatif du service de la dette

Le graphique suivant présente le coût net du service de la dette par rapport à l'ensemble des charges, du financement et des affectations⁴. La politique de gestion de la dette limite le coût net du service de la dette à un maximum de 16 % de l'ensemble des charges et du financement de la Ville. Rappelons que de 2003 à 2005, la Ville a procédé au refinancement de la dette actuarielle initiale de cinq des six régimes de retraite (cadres, contremaîtres, fonctionnaires, pompiers et professionnels) et que ce refinancement a pour effet d'accroître les frais financiers. Cette hausse est cependant compensée par la réduction des cotisations spéciales.

En 2001, le coût net du service de la dette représentait 16,2 % de l'ensemble des charges et du financement. Au budget de 2013, ce ratio atteint 11,6 %. Même en ajoutant les frais financiers associés au refinancement de la dette actuarielle initiale (D.A.I.), le coût total net du service de la dette par rapport à l'ensemble des charges et du financement (13,3 %) affiche une diminution importante par rapport à 2001.

Graphique 4
Coût net du service de la dette en pourcentage des charges et du financement, 2001 à 2013
 (données budgétaires)



⁴ En excluant, à l'État des activités de fonctionnement à des fins fiscales – Budget de la Ville de Montréal, le poste Excédent (déficit) de fonctionnement affecté.

Amélioration du bilan financier

Au 31 décembre 2001, la dette directe nette de la Ville de Montréal atteignait 3 milliards de dollars. L'ex-Ville de Montréal avait aussi une dette actuarielle initiale de 1,6 milliard à l'égard de ses régimes de retraite; ce qui donnait une dette totale combinée de 4,6 milliards.

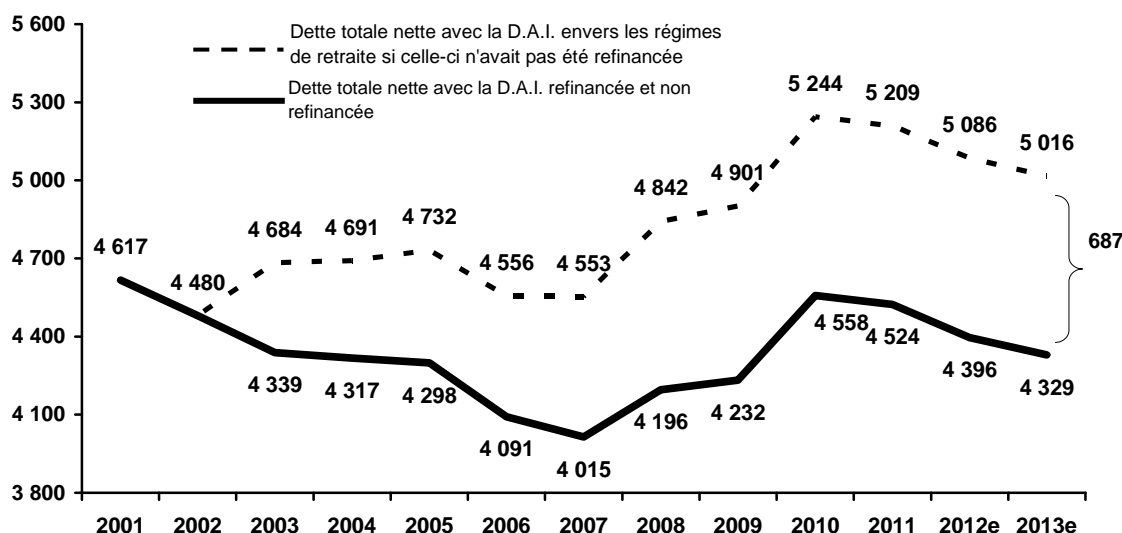
La dette actuarielle initiale avait la particularité d'augmenter au fil des ans, et ce, jusqu'en 2011, puisque les cotisations spéciales prévues étaient insuffisantes pour payer les intérêts sur cette dette. Globalement, la mise en œuvre de la stratégie de refinancement a permis de corriger en grande partie ce problème et d'améliorer le bilan financier de la Ville de 687 M\$, notamment par les mesures suivantes :

- la réduction de 240 M\$ de la dette actuarielle initiale, grâce à la collaboration du gouvernement du Québec qui a accepté de prendre ce montant à sa charge;
- une amélioration du bilan de 447 M\$ résultant principalement de plusieurs éléments de la stratégie de refinancement, notamment :
 - la cristallisation de la dette actuarielle initiale qui a permis d'éviter, en bonne partie, la croissance future de cette dette;
 - les modifications apportées à la structure de remboursement, permettant d'amorcer notamment, dès 2004, le remboursement du capital;
 - la structure de financement et la faiblesse des taux d'intérêt;
 - la variation de la valeur du déficit actuariel initial du régime de retraite des cols bleus de l'ancienne Ville de Montréal.

Graphique 5

Évolution de la dette directe nette et de la dette actuarielle initiale (D.A.I.) avec et sans stratégie de refinancement⁵, 2001 à 2013

(données au 31 décembre de chacune des années – en millions de dollars)



e : estimé.

⁵ Les dépenses à financer à long terme qui sont associées au refinancement de la dette actuarielle initiale ne sont pas considérées. En 2013, ces dépenses oscilleraient autour de 8,3 M\$.

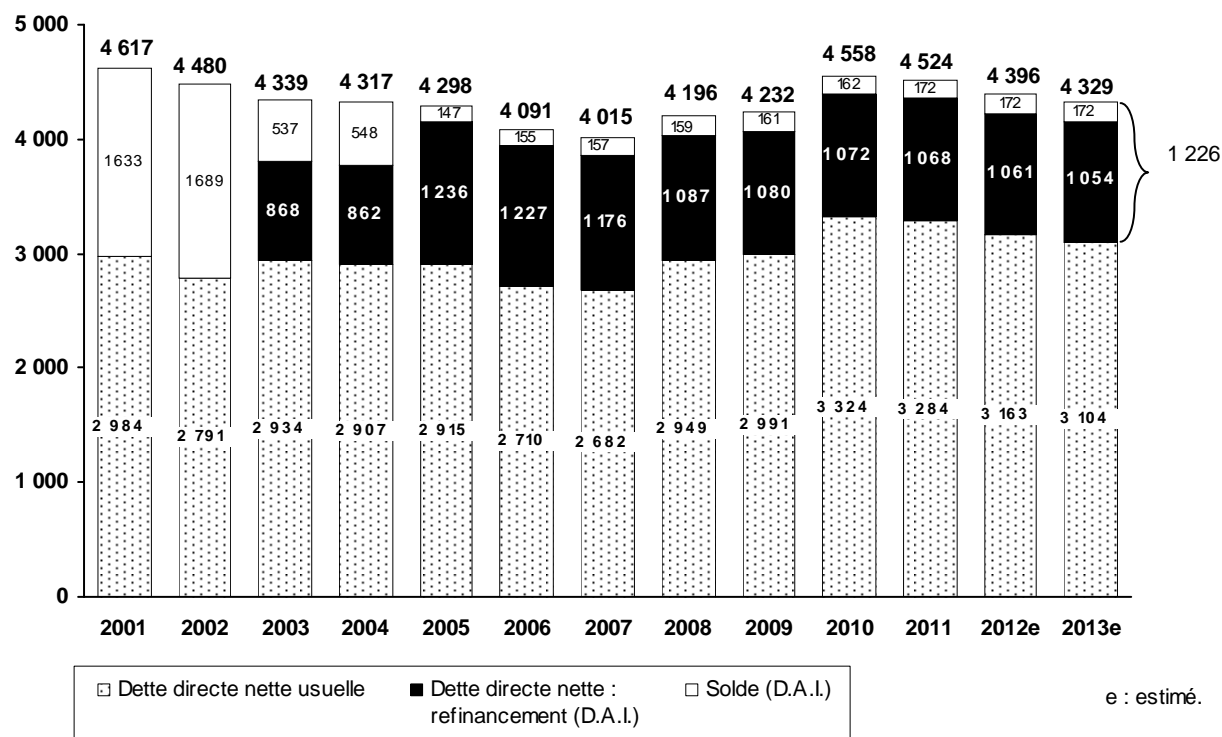
Endettement sous contrôle

La dette directe nette – c'est-à-dire ayant fait l'objet d'emprunts et qui est à la charge des contribuables – atteignait 3,8 milliards de dollars aux états financiers de 2003 et 2004⁶, comprenant les emprunts réalisés en 2003 en vertu du refinancement de la dette actuarielle initiale (D.A.I.). Comme l'indique le graphique suivant, la dette actuarielle initiale a diminué comparativement à 2001. Depuis son refinancement en 2003, cette dette baisse progressivement, passant de 1,6 G\$ en 2001 à 1,1 G\$ en 2013. Globalement et comparativement à 2001, la dette directe nette, incluant la D.A.I., affiche une légère baisse, passant de 4,6 G\$ en 2001 à 4,3 G\$ en 2013.

Graphique 6

Évolution de la dette directe nette et de la dette actuarielle initiale (D.A.I.), 2001 à 2013

(données au 31 décembre de chaque année - en millions de dollars)



⁶ Les dépenses d'investissement ou d'activités financières à financer à long terme ne sont pas considérées dans cette section.

Le poids de la dette directe par rapport à la valeur foncière

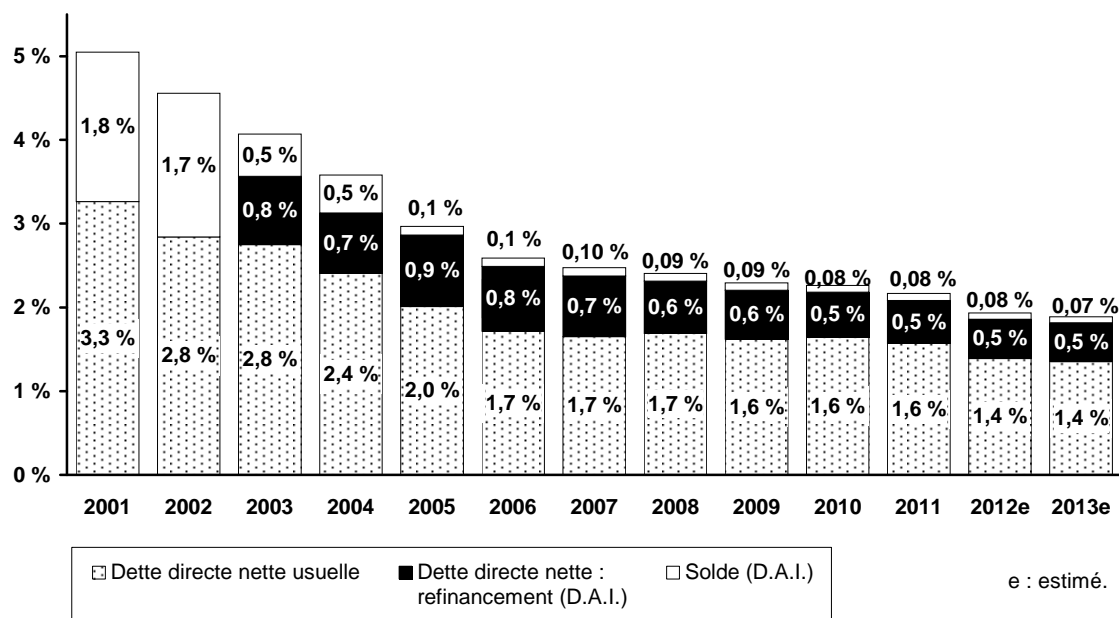
Le graphique suivant présente la dette directe nette en pourcentage de l'évaluation imposable équivalente uniformisée⁷. Le poids de la dette directe nette est passé de 3,3 % en 2001 à 1,4 % en 2013. En tenant compte du refinancement de la dette actuarielle initiale (D.A.I.) de certains régimes de retraite, ce ratio atteint 1,9 % en décembre 2013. Cette réduction est attribuable à quatre facteurs principaux :

- l'évolution de la dette directe nette, excluant le refinancement de la D.A.I.;
- l'appréciation de la valeur des immeubles sur le territoire de Montréal;
- la stratégie de refinancement de la D.A.I. de la Ville de Montréal;
- la variation de la valeur du déficit actuariel initial du régime de retraite des cols bleus de l'ancienne Ville de Montréal.

Graphique 7

Dettes directe nette et dette actuarielle initiale en pourcentage de l'évaluation imposable équivalente uniformisée, 2001 à 2013

(au 31 décembre de chaque année)



⁷ La valeur imposable équivalente uniformisée correspond à la valeur imposable plus la valeur ajustée des immeubles non imposables, assujettis à des paiements tenant lieu de taxes. La valeur imposable équivalente est redressée pour tenir compte de l'évolution du marché immobilier depuis le dépôt du rôle foncier, afin de refléter les valeurs plus récentes (uniformisées).

Conclusion

De 2001 à 2013, plusieurs éléments ont influencé favorablement la situation financière de la Ville de Montréal. Voici les principaux :

- le contrôle du niveau d'endettement, tout en augmentant substantiellement les investissements pour maintenir les infrastructures en bon état;
- le refinancement de la dette actuarielle initiale et l'apport financier du gouvernement du Québec à cet égard;
- la conjoncture économique favorable qui a permis de profiter de la faiblesse des taux d'intérêt;
- la croissance importante de l'assiette de l'impôt foncier, laquelle découle principalement du dépôt des rôles d'évaluation 2004-2006, 2007-2010 et 2011-2013 ainsi que d'un marché immobilier particulièrement actif en 2005 et 2006;
- l'implantation de la politique de gestion de la dette qui permet d'en accélérer le remboursement – une réduction de 270,1 M\$ entre 2004 et la fin de 2013.