

Politique de la gestion de la dette. POLITIQUE

Date d'entrée en vigueur: 09/01/16

Date de fin:

Commentaire:

Service émetteur: Finances

Service du signataire: Direction générale , Bureau du directeur général

C-RF-SF-PA-08-002

Le conseil municipal, le conseil d'agglomération, les conseils d'arrondissement et le comité exécutif de Montréal, à titre d'administrateurs de fonds publics, ainsi que l'ensemble des gestionnaires de la Ville⁽¹⁾ doivent accorder une place prépondérante à la gestion financière des affaires de la Ville. Au-delà du nouveau modèle de gouvernance à la suite de la création de l'agglomération de Montréal, la gestion de la dette de la Ville doit être vue dans son ensemble. En effet, la dette conserve ses caractéristiques particulières fondamentales, conférant un statut et un rang égal à tous les titres émis. Un seul bilan devra être présenté aux créanciers. La gestion de la dette implique à la fois que l'endettement soit raisonnable, qu'il soit à la mesure de la capacité de payer des contribuables et qu'il permette d'offrir des services de qualité aux citoyens et aux citoyennes.

Les dépenses financées par l'endettement à long terme doivent faire l'objet d'une attention spéciale puisque l'on se trouve à emprunter sur la fiscalité future. En effet, le capital et les intérêts devront être remboursés à l'aide du produit de la fiscalité sur une période pouvant aller jusqu'à 40 ans. Il est donc évident que l'emprunt doit être utilisé de façon responsable et surtout circonspecte.

La Ville a décidé de se donner une politique de gestion de la dette, ce qui a pour avantage :

- . de définir les objectifs de la gestion de la dette;
- . de rendre plus systématique le processus de prise de décision;
- . d'assurer la cohérence des décisions en matière d'endettement en introduisant discipline et continuité dans le processus de décision;
- . de se donner un encadrement visant à assurer le maintien, voire l'amélioration de la situation financière de Montréal.

Objet de la politique

L'objet de la politique de gestion de la dette est de constituer un guide qui encadrera les décisions relatives à l'endettement, dans le but de maintenir une situation financière saine qui non seulement ne dépasse pas la capacité de payer de la Ville, mais qui protège également sa capacité d'emprunt dans le futur.

¹. On entend par « Ville », l'ensemble des unités ou entités la composant, c'est-à-dire les services corporatifs et les arrondissements.

Objectifs

Par la politique de la gestion de la dette, la Ville de Montréal entend poursuivre les objectifs suivants :

- . gérer de façon responsable et prudente la dette de la Ville, ce qui implique de se donner un cadre formel balisant le recours à l'endettement;
- . se donner des pratiques qui permettent de corriger la situation d'endettement élevé de la Ville;
- . s'assurer un accès stable aux marchés des capitaux et surtout à un coût avantageux;
- . s'assurer d'une amélioration de la situation financière et ainsi maintenir la cote de crédit de la Ville ou encore, l'améliorer si possible.

Les pratiques de gestion de la dette

Les pratiques de gestion ont été regroupées sous cinq énoncés généraux. Pour chacun d'eux, une explication est donnée et, par la suite, les pratiques de gestion s'y rattachant sont formulées. Les pratiques de gestion qui suivent servent donc de guide pour la gestion de la dette.

Premier énoncé – La Ville doit se donner une stratégie de financement des dépenses en immobilisations

Le choix de stratégie doit tenir compte de la situation d'endettement élevé de la Ville. S'il est justifié pour la Ville d'emprunter pour des dépenses en immobilisations, il faut aussi souligner qu'il y a d'autres formes de financement de ces dépenses. Ainsi, on peut faire de l'achat-location. On peut également les financer en les inscrivant comme dépenses de l'année en cours ou en les finançant par les réserves. Chaque forme de financement a ses avantages et ses inconvénients. La Ville doit adopter une stratégie équilibrée de financement de ses dépenses en capital.

Explication

Le choix d'une forme de financement des dépenses en capital n'est pas neutre. Il y a des impacts réels autant pour la Ville que pour ses citoyens et ses citoyennes. Deux de ces impacts sont traités ci-après : l'impact intergénérationnel et le coût.

Le choix du mode de financement a un impact sur la fiscalité des générations à venir. Si l'on paie des dépenses en capital avec les revenus de l'année, les générations à venir bénéficieront de biens en capital sans avoir à en payer le coût. La génération actuelle subventionne donc la prochaine. Par ailleurs, payer en puisant dans les réserves équivaut à financer les biens en capital à partir des ressources économisées dans le passé et ainsi à la limite, à faire payer par les générations précédentes des biens en capital qui serviront aux générations futures. L'emprunt à long terme équivaut quant à lui à étaler le coût d'un bien sur la période de financement de sorte que les générations à venir assumeront une partie des coûts du bien.

Le coût du financement varie selon le type de financement. Le choix du mode de financement est aussi tributaire de sa structure de coûts, des opportunités de marché et de la capacité de lever des fonds. Par ailleurs, la nature des investissements peut aussi faire varier le choix du mode de financement. Par exemple, un investissement récurrent devrait être payé comptant, malgré l'impact intergénérationnel. En effet, le financement à long terme des dépenses récurrentes permet une économie à court terme qui, après quelques années, est renversée, du fait que les coûts de financement dépasseront rapidement le montant annuel des investissements proprement dits. L'impact n'étant pas le même d'une forme de financement à l'autre, il est important que la Ville se donne, en matière de choix de forme de financement, des pratiques de gestion qui reflètent sa philosophie de gestion.

Pratiques

- . Les dépenses en immobilisations doivent être financées principalement par l'emprunt à long terme pour des raisons d'équité intergénérationnelle.
- . La Ville va tenter à l'avenir d'augmenter le paiement comptant des dépenses en immobilisations à caractère récurrent, telles les dépenses liées à la réhabilitation des infrastructures qui sont requises de façon continue. Ainsi, la Ville doit analyser de près la possibilité de diversifier les taxes pour contribuer à réduire la dette, en utilisant par exemple des taxes dédiées, comme celle introduite en 2004 pour l'eau et en 2006 pour la voirie.
- . Les périodes de financement doivent correspondre au moindre de :
 - la période d'amortissement de l'actif, telle qu'elle est établie dans la « Politique de capitalisation et amortissement des dépenses en immobilisations »;
 - la période de remboursement des frais financiers, lorsqu'une partie de l'investissement est subventionnée;
 - la période de financement prévue au règlement d'emprunt;
 - la durée maximale de financement, soit 20 ans.

Deuxième énoncé – La Ville doit gérer sa dette avec prudence

La Ville doit en tout temps user de prudence dans ses décisions en matière d'endettement. Un des premiers gestes de prudence est de ne pas s'endetter déraisonnablement, c'est-à-dire au-delà de la capacité de payer de ses citoyens; de plus, elle doit s'assurer de conserver une marge de manœuvre pour faire face aux imprévus. La saine gestion des fonds publics l'exige. La Ville doit donc adopter des pratiques de gestion de la dette en misant sur la prudence et la responsabilité, tout en tenant compte de la nécessité de ses besoins.

Explication

La prudence est toujours de mise en matière de gestion financière et encore plus lorsqu'il s'agit d'endettement. Cette prudence exige que la Ville prenne ses décisions d'endettement en tenant compte de la capacité de payer de ses citoyens. Si elle dépasse cette dernière, des conséquences négatives pourraient survenir, notamment, la perte de compétitivité financière. Le choix de localisation de la population pourrait en être affecté, ce qui entraînerait une détérioration de la valeur de la richesse foncière de la Ville. Il est donc essentiel que l'on dégage une marge de sécurité en matière d'endettement par rapport au plafond d'endettement pour pouvoir s'adapter à toute éventualité ou situation d'urgence. Aucune ville n'est à l'abri de bris majeurs de ses infrastructures qui pourraient exiger un emprunt subit. Sans cette flexibilité, la qualité des services aux citoyens pourrait être directement touchée. Comme l'endettement de la Ville a atteint un niveau raisonnable, la prudence veut qu'elle agisse d'une façon énergique pour en diminuer l'importance relative.

Pratiques

- . La Ville n'a pas de limite légale pour le niveau des emprunts. Elle doit se fixer un plafond d'endettement et gérer sa dette en conséquence :
 - la première limite que la Ville se donne consiste à limiter le niveau de sa dette directe et indirecte nette à 100 % de ses revenus annuels;
 - la deuxième limite est que le coût annuel net de la dette à la charge des contribuables ne doit pas dépasser 16 % de ses dépenses de fonctionnement.

- . Comme le niveau d'endettement de la Ville avoisine le maximum acceptable d'endettement, elle doit prendre acte de sa situation et adopter une stratégie qui corrige cette situation et qui lui redonne à moyen terme une marge de manœuvre sécuritaire. Toute stratégie devra tenir compte des volets local et d'agglomération de la dette. Voici les éléments de la stratégie qu'elle entend prendre :
 - pour contrer l'insécurité financière due à un endettement élevé, constituer des réserves de fonds supérieures à la normale;
 - prévoir à même les frais financiers, à compter de 2004, une contribution volontaire de 5 M\$ devant servir à rembourser la dette⁽²⁾. Ce montant doit être haussé d'un minimum de 10 % à chacune des années suivantes. Cette contribution sera répartie entre l'agglomération et la Ville au prorata du programme triennal d'immobilisations⁽³⁾;
 - affecter 10 % des surplus annuels pour rembourser la dette⁽⁴⁾;
 - en cours d'exercice, affecter 50 % des économies⁽⁵⁾ d'intérêts pour rembourser la dette⁽⁶⁾ ;
 - annuellement, faire le point sur le degré de réalisation des objectifs et, au besoin, déterminer si la Ville doit adopter d'autres mesures qui lui permettront d'atteindre ces objectifs.

2. Le remboursement de la dette pourra prendre diverses formes, notamment, par le biais d'une contribution au fonds d'amortissement, par la réduction des dépenses à financer à long terme ou par le remboursement accéléré d'un emprunt.

3. Aux fins de cette répartition, le montant global du programme triennal d'immobilisations annuel prévu au Budget original de l'exercice est utilisé.

4. Voir note 2.

5. L'économie d'intérêts est déterminée en fonction des emprunts de l'exercice précédent, en considérant l'écart entre le ou les taux d'intérêt budgétaire et le taux d'intérêt moyen réel pondéré de l'exercice précédent, et en excluant la portion subventionnée par le gouvernement du Québec.

6. Voir note 2.

Troisième énoncé – La Ville doit régler le déficit actuariel initial des régimes de retraite de l'ancienne Ville de Montréal

La Ville doit continuer à poser des gestes significatifs, afin de régler, une fois pour toutes, les déficits actuariels initiaux des régimes de retraite des employés de l'ancienne Ville de Montréal.

Explication

La dette actuarielle initiale des régimes de retraite des employés de l'ancienne Ville de Montréal est une dette réelle qui doit être prise en compte par la Ville. En effet, les contrats de travail de la Ville avec ses employés prévoient un régime de retraite pour ceux-ci. La Ville et les employés versent dans un fonds de retraite des contributions annuelles qu'ils font fructifier. Pendant des années, la Ville a sous-alimenté financièrement le fonds du régime de retraite, causant un déficit actuariel très important. Les ententes conclues avec les partenaires syndicaux en 1998 ont permis notamment de réduire passablement le niveau du déficit. La situation demeure toutefois précaire et est un des éléments des difficultés financières de la Ville.

Pratiques

- . La Ville doit poursuivre ses démarches en vue de stabiliser de façon permanente les coûts et l'évolution de ces déficits.
- . La Ville doit profiter d'entrées de fonds exceptionnelles pour diminuer son déficit actuariel initial. Par exemple, le contrat de ville signé en 2003 avec le gouvernement du Québec a permis à Montréal d'utiliser une partie des sommes additionnelles obtenues pour diminuer cette dette actuarielle.
- . La Ville doit profiter des périodes économiques favorables pour réduire le fardeau de cette dette. Une réduction du montant des dépenses à financer pourra être compensée par une contribution au fonds d'amortissement, pour pallier le risque futur associé aux rendements des placements du fonds d'amortissement.
- . La stratégie de refinancement de la dette actuarielle initiale prévoit une stabilisation des coûts annuels. Cette stabilité est obtenue par la mise en place d'une annuité pour la durée du projet. En cours d'exercice, la Ville doit affecter toutes les économies dégagées au remboursement de la dette⁽⁷⁾ actuarielle initiale.

⁷. Voir note 2.

Quatrième énoncé – La Ville doit administrer sa dette de façon responsable

La Ville doit administrer sa dette de manière rigoureuse. Cette rigueur implique notamment des contrôles adéquats qui permettent de connaître sa situation d'endettement et d'en faire un suivi régulier.

Explication

Les décisions en matière d'endettement sont névralgiques parce qu'elles ont un effet à moyen et à long terme sur la situation financière de la Ville. Une mauvaise décision entraîne des conséquences pendant plusieurs années. L'importance de telles décisions exige notamment que la Ville exerce un contrôle adéquat.

La Ville doit prendre des décisions éclairées en matière d'endettement. Pour ce faire, elle doit connaître avec précision sa position d'endettement, le poids que celle-ci représente pour les citoyens et les citoyennes et la pression qu'elle exerce sur la situation budgétaire de la Ville. La position relative d'endettement nous permet, dans un deuxième temps, de déterminer la capacité d'emprunt restante de la Ville et de développer une stratégie de gestion adaptée. En somme, un bon contrôle de la gestion des emprunts implique une information complète en tout temps.

Pratiques

- . La Ville doit comptabiliser la dette par activité.
- . La Ville doit, dans ses documents financiers, rendre compte adéquatement de son endettement.
- . La Ville doit mesurer son endettement. Pour y arriver, elle doit calculer les ratios suivants :
 - pour mesurer l'importance de son endettement et sa capacité d'emprunt future : la dette en fonction des revenus, la dette par habitant, la dette en proportion de la richesse foncière uniformisée;
 - pour permettre de juger de l'impact direct de l'endettement sur son budget : le coût de la dette en pourcentage de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Cinquième énoncé – La Ville doit réduire au minimum ses risques financiers

La Ville doit agir de façon à réduire le plus possible le risque financier de ses transactions d'emprunt et le risque qu'elle représente pour les prêteurs et obtenir ainsi des emprunts à coût avantageux sur les différents marchés de capitaux.

Explication

La Ville prend des risques lors de ses décisions d'emprunt. Ces risques peuvent permettre des économies ou entraîner des frais additionnels. Par exemple, la Ville, en empruntant en devises étrangères, prend un risque par rapport au taux de change. Ce taux aura-t-il changé lors du remboursement du capital et des intérêts? Ce changement sera-t-il favorable ou défavorable à la Ville? Cette dernière prend également un risque lorsqu'elle emprunte à taux d'intérêt variable dans le temps plutôt qu'à un taux fixé pour plusieurs années. Le taux

variable pourra fluctuer favorablement ou défavorablement d'une année à l'autre, ce qui aura des conséquences économiques pour la Ville. La Ville gère des fonds publics, c'est pourquoi elle doit être prudente en matière de risques.

Pour sa part, la Ville représente un risque pour le prêteur. Ce risque sera directement reflété dans son coût de financement. La Ville a avantage à ce que les marchés financiers la perçoivent comme un gestionnaire responsable et rigoureux qui présente un risque très faible. Les marchés financiers se réfèrent généralement aux agences de notation pour apprécier ce risque par le fait même la qualité de la gestion de la Ville.

Pratiques

- . La Ville doit maintenir la qualité de sa signature sur les marchés de capitaux. Elle doit notamment s'assurer un accès continu avec plusieurs segments de marchés financiers pour diversifier ses sources de financement et pour profiter également des opportunités de coûts avantageux d'emprunt qu'il peut y avoir sur un marché donné, à un moment donné. De plus, elle doit maintenir d'excellentes relations d'affaires avec les intervenants, diversifier ses sources de financement et promouvoir Montréal auprès des investisseurs.
- . Pour permettre de profiter d'opportunités que peuvent entraîner la réalisation d'emprunts en devises étrangères, la Ville doit maintenir un accès continu aux marchés étrangers. Toutefois, afin de limiter le risque inhérent aux fluctuations des taux de change, la Ville s'assurera de limiter à un maximum de 10 % la dette émise en devises étrangères. Au-delà de ce seuil, la Ville utilisera des produits dérivés, comme des *swaps* de devises, pour se protéger contre les fluctuations de taux de change.
- . Pour profiter des opportunités de courbe d'intérêt, la Ville pourra émettre des emprunts à taux d'intérêt variables, notamment, pour les emprunts dont l'échéance est à court ou moyen terme. Compte tenu du risque de fluctuations des taux d'intérêt, la Ville devra s'assurer de ne pas émettre plus de 10 % de la dette à taux variables. Au-delà de ce seuil, la Ville utilisera des produits dérivés, comme des *swaps* de taux d'intérêt, pour se protéger contre les fluctuations de taux d'intérêt.
- . Lorsque la Ville de Montréal conclut des *swaps* ou contrats d'échange de devises ou de taux, elle fait généralement appel à des contreparties (occasionnellement, le *swap* peut être conclu avec le prêteur). La Ville devra s'assurer dans un premier temps, que cette contrepartie est notée par au moins deux des agences principales (Moody's, S&P ou Fitch). Aussi, la cote de la contrepartie devra être au moins équivalente à celle de la Ville (Moody's ou S&P).

Au-delà de la qualité de la cote, et toujours afin de réduire les risques financiers de chacune des contreparties, la Ville doit s'assurer de limiter les *swaps* avec une même contrepartie à 10 % de sa dette.

- . La Ville devra s'assurer de minimiser le risque lié aux taux d'intérêt des refinancements futurs en ayant notamment recours aux emprunts à fonds d'amortissement interne. Les rendements découlant des placements du fonds d'amortissement permettront de contrer en partie d'éventuelles hausses de taux d'intérêt.

- . La Ville doit se donner une structure optimale de sa dette :
 - la structure devra faire en sorte que les liquidités de la Ville ne soient jamais compromises;
 - la Ville devra étaler les échéances de manière à stabiliser le programme de financement annuel. Cette stratégie permettra de limiter la vulnérabilité de la Ville qui pourrait découler de facteurs conjoncturels, notamment un choc du taux d'intérêt.
- . La Ville devra étaler les opérations de financement tout au long du cycle financier, afin de s'assurer du coût de financement le plus bas et d'assurer une gestion optimale des flux de trésorerie.
- . En cas de difficulté financière, la Ville prendra l'initiative d'élaborer des solutions dans le but d'éviter tout défaut de paiement, même temporaire. Elle analysera tous les facteurs financiers, administratifs et économiques à cette fin. Elle montrera ainsi sa capacité et son désir d'exercer un leadership dans toute situation financière difficile.
- . La Ville doit s'assurer de l'obtention de cotes de crédit auprès d'au moins deux agences de notation réputées. À cet égard, elle doit établir des relations avec ces dernières et surtout leur donner toutes les informations nécessaires à l'évaluation de la cote de crédit de la Ville. Elle prendra en considération les commentaires émis par ces dernières et, le cas échéant, adoptera les stratégies qui s'imposent.

Toute dérogation à cette politique⁸⁾ doit, sur recommandation du comité exécutif, faire l'objet d'une approbation par le conseil municipal et le conseil d'agglomération.

⁸⁾ L'ensemble des arrondissements et services corporatifs doit se conformer à cette politique. Toute demande de dérogation doit être soumise aux instances décisionnelles concernées.

-- Signé par Claude LÉGER/MONTREAL le 2009-01-16 11:55:23, en fonction de /MONTREAL.

Signataire:

Claude LÉGER

Date: 2009-01-16

Directeur général
Direction générale, Bureau du
directeur général