

Analyse du rapport financier 2023 de Ville de Saguenay

(Jacques Pelletier, 22 mars 2024)

L'art d'augmenter notre compte de taxes par une sous-évaluation flagrante des autres revenus?

Introduction

Puisque l'évolution de notre compte de taxes dépend des prévisions budgétaires concernant les revenus et les charges de fonctionnement, il est tout naturel d'analyser le rapport financier en fonction du budget qu'on nous a présenté en novembre de l'année précédente pour en expliquer les résultats. Une ville doit présenter un budget équilibré soit des revenus égaux aux charges (dépenses). Elle devrait normalement commencer par évaluer ce qu'il en coûtera pour maintenir ou augmenter les services à la population et respecter ses autres obligations. Pour ce faire elle doit, entre autres, tenir compte de l'inflation des salaires de son personnel et des biens et services des fournisseurs. Elle doit aussi prévoir les taux d'intérêt sur sa dette ainsi que les rendements probables pour les fonds de pension et sa trésorerie. Elle doit aussi identifier la valeur des projets d'immobilisation, la part de financement de ceux-ci par les gouvernements ou par d'autres sources et le remboursement d'une partie de la dette, ce qui déterminera le montant de l'endettement total net qui aura une incidence sur les frais de financement. Puisque la Ville de Saguenay a un passif sur les avantages sociaux futurs de près de plus de 50 M\$ elle devra aussi décider si elle renflouera ce déficit actuariel à partir de sa trésorerie (129 M\$) ou à même son surplus d'opération.

Une fois qu'elle a déterminé le montant de ses charges, elle se tourne vers ses postes de revenus en commençant probablement par ceux qui ont une incidence moindre sur les contribuables tels les services rendus, l'imposition de droits, les amendes, les revenus de placements. On en connaît l'historique et leur évaluation en est facilitée.

Par la suite on se penche sur les taxes sur la valeur foncière, tarification de services et compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles gouvernementaux ou paragouvernementaux en tenant compte du nouveau rôle d'évaluation. Je fais abstraction ici de la conciliation à des fins fiscales. Selon que la somme des revenus est inférieure ou supérieure aux charges, le solde sera corrigé en augmentant ou en diminuant le taux de taxation. Si l'augmentation du compte de taxes apparaît trop importante on refait la boucle.

Donc une évaluation imprécise, sinon erronée, des charges ou des revenus aura un impact direct sur la détermination des taux de taxation.

Excédent ou déficit en 2023?

Les deux faces du même état financier :

- Le **déficit** de fonctionnement avant conciliation à des fins fiscales est de (4,2 M\$)
- L'**excédent** de fonctionnement à **des fins fiscales** est de 18.1 M\$.

Si vous voulez connaître mon opinion à propos de la conciliation à des fins fiscales, consultez cette chronique : [La conciliation à des fins fiscales, la bouée de sauvetage du budget ... - Jacques Pelletier](#)

Sinon, voici la note qui apparaît au rapport financier, dans la lettre d'introduction, de la Ville depuis 2010 :

« Sans pour autant modifier notre opinion, nous attirons l'attention sur le fait que la Ville de Saguenay inclut, dans ses états financiers consolidés, certaines informations financières qui ne sont pas exigées selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Ces informations, établies conformément au modèle prescrit par le ministère des Affaires municipales... présentées aux pages 8,9,23 et 25, portent sur l'établissement de l'excédent de l'exercice et la ventilation de l'excédent accumulé à des fins fiscales ainsi que sur l'endettement total net. »

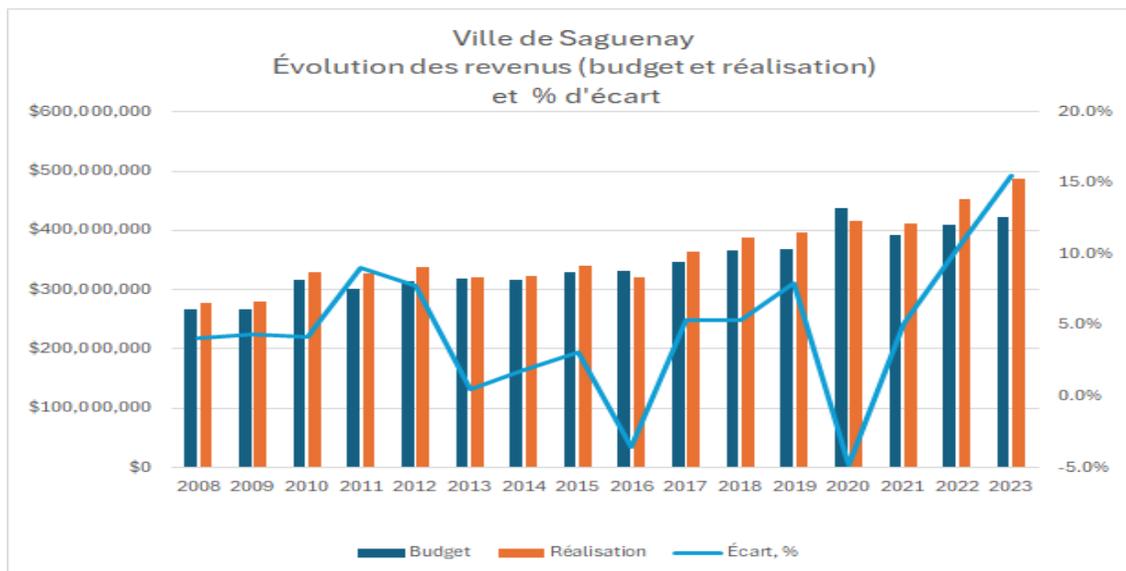
En 2023 on y ajoute: « Notre opinion n'est pas modifié à l'égard de ce point »

Naturellement les références aux pages ont changé pour S13, S14, S15 et S23.

On peut donc en conclure que cette conciliation est inutile et qu'il faut s'en tenir aux seuls résultats de l'auditeur. En quelque sorte on transforme une comptabilité d'exercice en comptabilité de caisse.

On se retrouve à nouveau, en 2023, avec un déficit de fonctionnement même si les revenus ont été supérieurs au budget. Retenez le montant auquel j'arrivais dans ma chronique publiée en janvier 2023 et portant sur le budget 2023 [Le budget 2023 de la Ville de Saguenay: - Jacques Pelletier %](#) : déficit de **28,5 M\$** si les données du budget sont exactes.

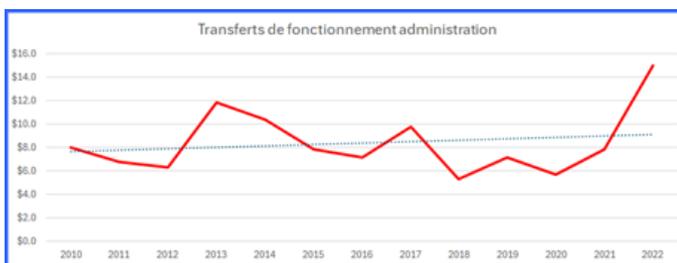
Les revenus



Les revenus de 488 M\$ sont supérieurs de 66 M\$ aux prévisions budgétaires (422 M\$). Une différence de 15%, du jamais vu depuis 2008 après l'écart de 10% en 2022 qui était déjà un précédent. Soulignons que le % d'écart moyen de 2008 à 2021 fut de 3% avec un écart standard de 4%. Tel que nous le verrons ci-dessous, même si on soustrait les transferts pour les investissements, l'écart est encore de 37 M\$ soit un écart de 9%. Ce qui demeure un record.

Analysons certains des postes de revenus, autres que les taxes foncières, qui affichent des écarts significatifs :

- Les transferts** : Ce poste affiche un écart de +36 M\$ entre le réel et le budget¹. La majeure partie de cet écart (26 M\$) provient des transferts pour les investissements, le reste concerne les transferts pour le fonctionnement². En se basant sur les données historiques (ci-contre), le meilleur estimateur en ce qui

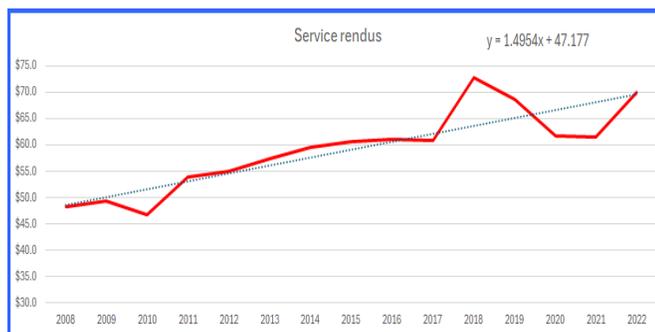


¹ Le budget original présenté en novembre 2023 était de 11 M\$. Celui apparaissant au rapport financier est de 25 M\$ et le réel est de 61 M\$ soit un écart de 50M\$ par rapport au budget original au lieu de 36 M\$.

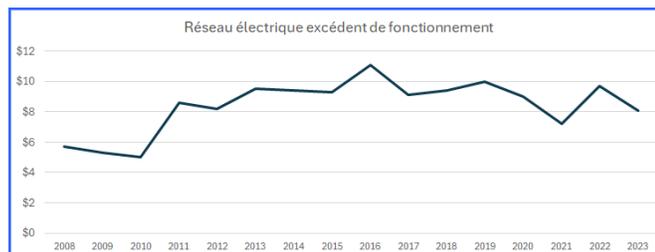
² Ceci est une approximation car il nous est difficile, toutefois, de faire la distinction, au niveau du budget, entre les transferts de fonctionnement et les transferts d'investissements, car les budgets des charges détaillées ne tiennent pas compte des organismes péris municipaux que sont le Conseils des arts, Promotion Saguenay et Société de transport de Saguenay

concerne les transferts de fonctionnement pour l'administration seulement, aurait dû être un budget de 9 M\$ (voir tableau ci-dessous) au lieu du budget de 3,3 M\$³ en 2023. On peut donc supposer un écart d'au moins **5 M\$** par rapport au budget. Quant aux transferts d'investissement, ce sont des participations financières dans les immobilisations principalement corporelles. Ces transferts n'ont aucun rapport avec le fonctionnement (ils sont d'ailleurs soustraits dans le calcul de l'excédent ou déficit de fonctionnement⁴) et ne devraient pas être utilisés pour financer les pertes de fonctionnement.

- **Les services rendus** : Le budget de 67,5 M\$ pour 2023 est 5 M\$ inférieur au réel qui est de 72,5 M\$. Pourquoi? Ce poste suit depuis 2008 une tendance linéaire à la hausse. En suivant cette tendance on aurait obtenu au moins des revenus de 71,1 M\$ soit un écart de **3,6 M\$**. Nous pouvons observer le même phénomène pour 2022.



Prenons le temps de parler d'Hydro-Jonquière dont les revenus figurent à ce poste. Depuis 2011 les deux barrages sur la rivière Chicoutimi acquis par la Ville de Saguenay sont en opération. Le tableau ci-contre nous donne l'évolution des bénéfices d'H-J avant et après le début de opérations de ces deux barrages. Les trois dernières années avant 2011 ont généré en moyenne 5,33 M\$ et les autres par la suite donnent une moyenne de 9,12 M\$ par année, soit un différentiel de 3,8 M\$. Que nous avait annoncé le maire Jean Tremblay? un profit additionnel de 7 M\$. Je l'avais d'ailleurs signalé dans mon livre paru en 2017⁵.

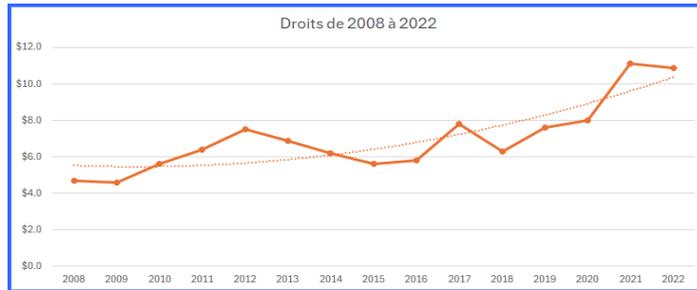


³ S27, page 67, ligne 85

⁴ S13, page 43, ligne 2

⁵ Jacques Pelletier, Saguenay sous l'administration Tremblay, pages 166-169.

- Imposition de droits** : Ce poste de revenu a été en perpétuelle augmentation depuis 2008. Il atteignait 11 M\$ au cours des deux années précédentes. Rien ne laissait croire que ce poste n'augmenterait pas encore. Or son budget pour 2023 n'était que de 6,8 M\$ soit un écart de **4.2 M\$**.



- Revenus de placements** : S'il existe un poste facile à évaluer c'est bien celui-ci. Or on a budgété seulement 2 M\$ alors que les revenus ont été de 8,9 M\$, soit un écart de près de **6,9 M\$**. Nous devons souligner l'initiative attribuée à Michel Potvin d'avoir transféré, dans un compte de placement, la trésorerie de 128 M\$ ou une partie de celle-ci, dans un compte de placement plus rentable. Toutefois ces placements sont planifiés et leurs revenus d'intérêts étaient prévisibles.

La somme des écarts pour ces quatre postes de revenus représente une valeur additionnelle de **20 M\$**. A-t-on sous-estimé intentionnellement le budget des revenus ou a-t-on voulu être très conservateurs? Ce manque à gagner entraîne automatiquement une augmentation de taxes supérieure à celle qu'on aurait dû autrement subir. On constate que, même avec ces revenus additionnels, la Ville ne parvient pas à dégager un excédent de fonctionnement mais plutôt un déficit de 4,2 M\$.

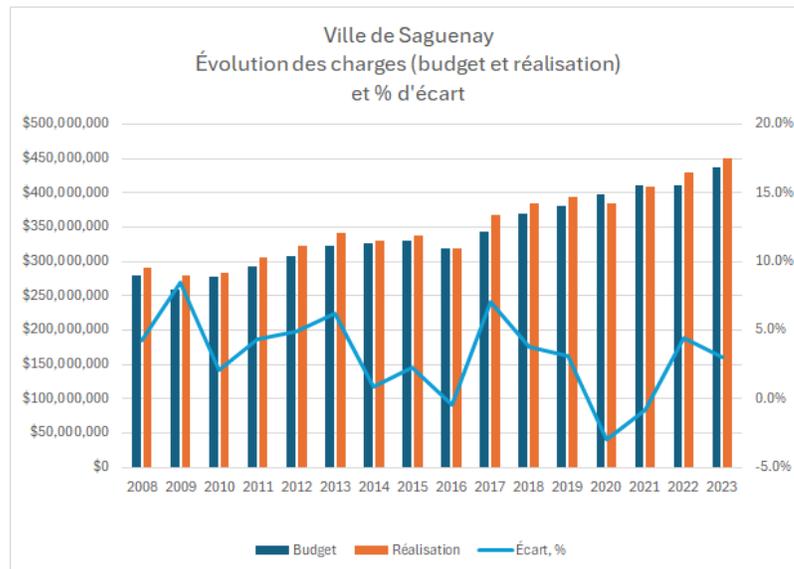
Imaginez la diminution de notre compte de taxes avec un supplément de revenus de 20 M\$ en supposant que les dépenses prévues sont exactes. C'est plus que l'augmentation réelle de taxes entre 2022 (263 M\$) et 2023 (281 M\$).

Je ne prétends pas qu'il aurait fallu, en 2023, geler les taxes. Non, il aurait fallu dire à la population que nos charges de fonctionnements sont trop élevées pour nos revenus au lieu de s'appuyer sur un excédent de fonctionnement après conciliation à des fins fiscales alors que les villes-cibles⁶ n'ont pas besoin de cet artifice pour dégager des surplus. Je ne prétends pas non plus que nous sommes en faillite mais nous compensons par une augmentation constante de notre dette et nous prenons un retard considérable sur les villes-cibles⁷. L'augmentation de notre richesse foncière dépend presque uniquement de la réévaluation des logements aux trois ans. Nous ne générons pas suffisamment de revenus pour maintenir nos infrastructures et améliorer les services à la population. Nos frais de financement ne cessent de croître.

⁶ Sherbrooke, Lévis et Trois-Rivières

⁷ « [Saguenay](#) », la fusion de 2002, un fiasco, avant-propos - Jacques Pelletier

Les charges



- Les dépenses sont supérieures de 13 M\$ aux prévisions budgétaires, soit un écart moyen de 3.0%, ce qui entre à l'intérieur des écarts observés depuis 2008. Le problème c'est que la Ville termine pratiquement toujours avec des charges réelles plus élevées que celles budgétées depuis 2008⁸ sauf en 2016, 2020 et 2021.

On peut comprendre que l'écart de 3,3 M\$ pour l'approvisionnement et le traitement de l'eau potable soit probablement attribuable au problème de contamination de l'eau à La Baie mais il y a d'autres postes qui devraient faire l'objet d'explications dans le rapport financier. On y retrouve des écarts de + ou - 1 M\$ par-ci par-là. De la transparence s'il vous plaît.

Un exemple encore plus flagrant : la rémunération qui représente à elle seule 33% du budget des charges: dans ce cas, c'est le peu d'écart qui pose un problème, soit 2.8% seulement. Vous trouverez, à la page suivante, les tableaux publiés dans le RF en 2022 et 2023.

⁸ Écart en 2022 : 4,4%

La Rémunération

Non audité							
		Effectifs personnes/ année ²	Semaine normale (heures)	Nombre d'heures rémunérées au cours de l'exercice	Rémunération	Charges sociales	Total ¹
Administration municipale							
Cadres et contremaîtres	1	169,00	35,00	315 004,00	20 404 428	5 251 298	25 655 726
Professionnels	2	12,00	35,00	22 666,00	1 265 013	370 228	1 635 241
Cols blancs	3	393,00	35,00	728 182,00	32 198 800	7 747 704	39 946 584
Cols bleus	4	428,00	40,00	883 563,00	33 903 300	8 848 019	42 751 319
Policiers	5	198,00	39,00	403 503,00	23 663 363	6 496 626	30 159 989
Pompiers	6	105,00	42,00	245 341,00	11 224 365	3 057 170	14 281 535
Conducteurs et opérateurs (transport en commun)	7						
	8	1 905,00		2 598 259,00	122 659 349	31 771 045	154 430 394
Élus	9	16,00			1 370 135	447 369	1 817 504
	10	1 921,00			124 029 484	32 218 414	156 247 898

1. Inclut la rémunération et les charges sociales aux fins de fonctionnement et d'immobilisations.
2. En vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le salaire d'un employé, à l'exception de celui d'un cadre, est un renseignement confidentiel. Afin de respecter la loi, lorsqu'une catégorie d'emploi compte un effectif ou moins, ces renseignements ne doivent pas apparaître sur le document déposé au conseil. Dans un tel cas, certaines informations sont remplacées par des astérisques à l'impression du document.

Non audité							
		Effectifs personnes/ année ²	Semaine normale (heures)	Nombre d'heures rémunérées au cours de l'exercice	Rémunération	Charges sociales	Total ¹
Administration municipale							
Cadres et contremaîtres	1	208,00	35,00	389 151,00	23 504 428	7 165 829	30 670 257
Professionnels	2	16,00	35,00	31 059,00	1 502 780	471 443	1 974 223
Cols blancs	3	368,00	35,00	666 855,00	24 321 368	8 028 552	32 349 920
Cols bleus	4	398,00	40,00	801 792,00	30 632 145	9 348 399	39 980 544
Policiers	5	207,00	39,00	396 981,00	23 358 834	6 799 518	30 158 352
Pompiers	6	115,00	42,00	254 318,40	11 380 833	3 489 529	14 870 362
Conducteurs et opérateurs (transport en commun)	7						
	8	1 312,00		2 540 156,40	114 700 388	35 303 270	150 003 658
Élus	9	16,00			1 308 511	442 917	1 751 428
	10	1 328,00			116 008 899	35 746 187	151 755 086

À la lecture de ces deux tableaux on constate que :

- le nombre d'effectifs, en termes de personnes/année a diminué de 7,
- la répartition des employés par catégorie a été probablement modifiée puisqu'il est impossible d'avoir, en une seule année, pour les cadres et contremaîtres, une diminution de 39 effectifs en personnes/année et une augmentation sensible des cols blancs et des cols bleus, bien que dans ce dernier cas, ce peut être dû aux effectifs pour le déneigement pour l'hiver 2023-2024.

Par conséquent, tout ce que nous pouvons comparer est le nombre d'heures rémunérées et la rémunération totale qui révèlent une augmentation d'environ 3%. En revanche si on calcule la rémunération totale moyenne par heure rémunérée on obtient respectivement 59,10 \$ pour 2022 et 59,50 \$ en 2023 soit un écart de seulement 0,68%.

Vraiment surprenant qu'il y ait si peu de différence de l'heure à moins d'une baisse drastique du temps supplémentaire. On sait qu'à tous les ans il y a des augmentations salariales de base ainsi que des augmentations en fonction de l'ancienneté. A-t-on pris des provisions pour les conventions collectives en cours de négociation? Question intéressante à poser. Assisterons-nous en 2024 à une explosion des coûts?

Quant aux autres charges comment les expliquer? Manque d'information pour y répondre.

Le plan triennal d'investissement, PTI

Des investissements pour des immobilisations corporelles de 126 M\$ alors que le plan triennal d'investissement (PTI) pour 2023 en prévoyait seulement 68 M\$. Ceci peut expliquer l'écart entre les transferts réels pour investissements et le budget. Nous avons besoins d'une réponse à ce sujet. Pourquoi le PTI ne reflète-t-il pas plus la réalité⁹?

Historique des immobilisations

Année	Budget, M\$, PTI de l'année concernée	Immobilisations corporelles Réalisation, M\$, (S11, l. 116, p. 25)	Écart, %	Revenus d'investissement (S13, ligne 2), M\$	Remboursement dette à long terme (S13, ligne 17), M\$	Endettement total net d'investissement (S25, ligne 22), M\$	Augmentation de la dette, M\$
2008	\$54	\$65	20.4%	\$5	\$32	\$174	
2009	\$65	\$98	50.8%	\$23	\$28	\$225	\$51
2010	\$90	\$108	20.0%	\$53	\$31	\$296	\$71
2011	\$61	\$79	29.5%	\$32	\$33	\$280	-\$16
2012	\$62	\$78	25.8%	\$41	\$34	\$302	\$22
2013	\$52	\$77	48.1%	\$5	\$43	\$344	\$42
2014	\$39	\$67	71.8%	\$6	\$45	\$361	\$17
2015	\$46	\$76	65.2%	\$16	\$53	\$388	\$27
2016	\$46	\$56	21.7%	\$8	\$51	\$402	\$14
2017	\$52	\$86	65.4%	17	\$52	\$426	\$24
2018	\$56	\$77	37.5%	\$22	\$46	\$463	\$37
2019	\$111	\$88	-20.7%	\$18	\$51	\$480	\$17
2020	\$150	\$76	-49.3%	\$26	\$51	\$483	\$3
2021	\$71	\$96	35.2%	\$16	\$57	\$508	\$25
2022	\$75	\$137	82.7%	\$34	\$64	\$553	\$45
2023	\$68	\$126	85.3%	\$42	\$52	\$584	\$31
2008 à 2019	734	955	30.1%				

Voici une autre note du vérificateur¹⁰ relative aux obligations liées à la mise hors service d'immobilisations :

« La Ville n'a évalué ni comptabilisé aucune obligation liée à la mise hors service de l'immobilisations corporelles au 31 décembre 2023. »...

« Le 1er janvier 2023, la Ville aurait dû adopter les recommandations du nouveau chapitre SP 3280, « Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations », du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public. Conformément aux exigences du nouveau chapitre SP 3280, la Ville devrait comptabiliser un passif et une augmentation correspondante du coût de l'immobilisation corporelle visée à l'égard des obligations juridiques qui sont liées à la mise hors service d'une immobilisation corporelle et qui résultent de son acquisition, de sa construction, de son développement, de sa mise en valeur ou de son utilisation normale. »

C'est la première fois que cette note apparaît. Depuis janvier 2024, la Ville a-t-elle adopté cette nouvelle disposition. Ce sera à surveiller en 2024.

⁹ Le ministère des Affaires municipales demande que le PTI lui soit transmis mais il ne contrôle rien. Il agit de la même façon avec le budget. C'est un laisser-faire à tous les points de vue.

¹⁰ S11, page 19, notes complémentaires

Passif

Passif au titre des avantages sociaux futurs (S8, page 6, ligne 14)

S8 page 6 ligne 14 : Passif au titre des avantages sociaux futurs :

Ce passif peut être considéré comme une dette à long terme. Ce passif a diminué de **9 M\$** au cours de la dernière année et ce, grâce, si on en croit le rapport financier, à un meilleur rendement espéré des actifs.

Mais voici un résumé de l'avis du vérificateur¹¹ :

« Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir d'éléments probants suffisants et appropriés en ce qui concerne les informations complémentaires des régimes de retraite...Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure d'établir si des ajustements ...pourraient être nécessaires...Cette situation nous a conduits à exprimer une opinion avec réserve sur les états financiers. »

Encore une fois pourquoi la Ville n'a-t-elle pas réussi à fournir des données probantes?

Endettement

Pour l'année 2023 on avait prévu un endettement total net de **545 M\$**, excluant la dette du réseau d'électricité de 34 M\$ et excluant le déficit actuariel de 50 M\$. Dans les faits, on a terminé l'année à **551 M\$**. Mais au total nous en sommes rendus au 31 décembre 2023 à **601 M\$** et possiblement un peu plus si on tient compte de l'avis du vérificateur concernant les fonds de retraite déficitaires.

Il y aurait eu moyen de réduire cette dette en utilisant, par exemple, 50% à 75% de la trésorerie de 129 M\$ actuellement en banque et qui est, en moyenne, le double¹² de celle des villes-cibles.

On remarque que sous l'administration Néron la trésorerie est passée, en 2017, de 9 M\$ à 131 M\$ en 2021. D'où vient cette augmentation? J'ai posé la question à la Ville : un premier 18 M\$ s'explique par le transfert des liquidités de Promotion Saguenay et de Diffusion Saguenay lors de leur intégration à la Ville. Pour le reste s'agit-il des soldes d'emprunts qui non pas été utilisés et qui ont été versés au fonds de réserve? Une autre source me révèle que l'administration précédant celle de Mme Néron s'empressait d'utiliser ces surplus d'emprunts pour d'autres investissements au lieu de constituer un fonds de réserve.



¹¹ Rapport de l'auditeur, page 2, 1^{er} paragraphe

¹² Trésorerie en 2022 - Sherbrooke : 45 M\$, Trois-Rivières : 94 M\$ et Lévis : 66 M\$

Conclusion

« Expliquez-nous les raisons des écarts entre le budget et le réel ». C'est ce que tout membre d'un conseil d'administration (conseil municipal) ou un actionnaire (le contribuable) réclame. Malgré un déluge de chiffres virés de tous bords et tous côtés dans le rapport financier de plus de 220 pages, on ne retrouve aucune explication des écarts entre le budget et la réalisation. Vous me direz que ce n'est pas le but d'un rapport financier. Peut-être mais alors, ne faudrait-il pas, puisque nos élus se doivent d'être imputables envers la population, publier un complément au rapport financier dans lequel on donnerait les raisons des écarts et les mesures à prendre pour les amoindrir? L'administration Néron avait commencé à le faire. Budget et rapport financier sont intimement liés.

Une bonne partie des surplus de revenus a été dilapidée par des dépenses de fonctionnement 13 M\$ supérieures aux prévisions budgétaires et de cette façon on a encore, en 2023, accusé un déficit de fonctionnement avant conciliation à des fins fiscales.

Nous réclamons de connaître le processus détaillé pour la préparation des prévisions budgétaires, quelle information possèdent les membres du conseil municipal et qui, en bout de ligne, décide des montants pour chaque poste de revenus et de dépenses, pour les flux de trésorerie et le remboursement de la dette et du déficit actuariel. En somme, arrêtez de nous prendre pour des illettrés. Dans l'état actuel des choses personne n'est en mesure d'interpréter adéquatement ces états financiers.