

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

**PROCESSUS D'ÉLABORATION
DU PROGRAMME TRIENNAL
D'IMMOBILISATIONS**

AUDIT DE PERFORMANCE

NOVEMBRE 2022



Québec, siège social

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Mezzanine, aile Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Montréal

500, boulevard René-Lévesque Ouest
Bureau 24.200, 24^e étage
Case postale 24
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Saint-Hyacinthe

1200, rue Girouard Ouest
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-93357-1 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-93358-8 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2022.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en octobre 2021, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ses travaux d'audit, à susciter des changements durables et positifs dans le fonctionnement et la performance des municipalités et des organismes municipaux, et ce, au bénéfice des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, novembre 2022

▲ Municipalités auditées



Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de performance portant sur le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Val-des-Monts
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Prévost
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Saint-Raymond

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et publié sur le site Web de la Commission, accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et un suivi de l'application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, novembre 2022

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Les immobilisations représentent une valeur financière importante pour les municipalités et leur pérennité constitue un enjeu prioritaire pour celles-ci si elles veulent continuer à fournir des services de façon sécuritaire et durable aux citoyens et aux utilisateurs. Pour garantir cette pérennité, des investissements sont nécessaires.

Le programme triennal d'immobilisations (PTI) est un outil de planification, divisé en phases annuelles, regroupant notamment le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations qu'une municipalité prévoit effectuer au cours des trois prochaines années.

À l'instar du budget, le PTI vise à concrétiser les orientations du conseil municipal, et ce, en déterminant les priorités d'investissements en immobilisations de la municipalité dans l'optique de répondre aux besoins actuels et futurs de ses citoyens. Ainsi, le PTI permet d'orienter les efforts de la municipalité vers les projets en immobilisations à réaliser et d'anticiper les besoins financiers.

Un processus d'élaboration du PTI déficient est susceptible notamment d'entraîner de l'inefficience, de compromettre l'intégrité des actifs (ex. : sous-investissement causant une dégradation de l'état structurel d'un actif), d'avoir des répercussions sur les services actuels ou futurs aux citoyens, voire de créer des iniquités intergénérationnelles.

D'autre part, une mauvaise évaluation ou une priorisation déficiente des projets risque d'entraîner l'abandon d'un projet ou un changement dans le choix des projets à réaliser dans la prochaine année (remplacement du projet), et ce, sans que le nouveau projet soit choisi ou réalisé avec une planification préalable suffisante ou sans qu'il tienne compte des orientations du conseil et des besoins identifiés.

Un PTI bien élaboré favorise une allocation judicieuse des ressources par une priorisation et une estimation adéquate des projets et des interventions qui sont cohérentes avec les documents de planification de la municipalité; il aide également à atteindre l'objectif d'assurer la pérennité des actifs et à concrétiser les objectifs fixés par le conseil.

Quel était notre objectif ?

Nos travaux avaient pour objectif d'évaluer si le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations permet d'établir des prévisions d'investissement avec suffisamment de rigueur pour que la municipalité puisse planifier, orienter et coordonner efficacement ses ressources.

Qui avons-nous audité ?

- ◆ Municipalité de Val-des-Monts
- ◆ Ville de Prévost
- ◆ Ville de Saint-Raymond

Quels sont les constats importants de l'audit ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations. Il est à noter que le bien-fondé des choix d'investissements a été exclu de nos travaux, même si nous avons apprécié le processus de priorisation des projets.

- ◆ Les PTI ne peuvent jouer pleinement leur rôle d'outil de planification des investissements au sein des trois municipalités auditées : le processus d'élaboration du PTI devrait être amélioré à plusieurs égards pour que les municipalités puissent planifier, orienter et coordonner efficacement leurs ressources.
- ◆ Pour deux municipalités, les données sur l'inventaire, l'état physique et fonctionnel des immobilisations ainsi que les données financières qui y sont rattachées mériteraient d'être améliorées. Cela permettrait d'appuyer les analyses de besoins et les choix de projets sur des données suffisantes et probantes.
- ◆ Les municipalités auditées se sont dotées de documents de planification qui comportent des orientations à l'égard des investissements et peuvent permettre de guider les intervenants dans le choix de ces investissements. Néanmoins, le lien entre les projets et leur provenance, notamment lorsqu'ils découlent des documents de planification, mériterait d'être clarifié.
- ◆ Il existe des façons de prioriser les projets, dans les municipalités auditées, qui sont parfois appuyées par de l'information concernant l'état des actifs. Cependant, les municipalités n'ont pas de méthode formelle de priorisation, dont des balises ou des critères définis et convenus au niveau décisionnel approprié. En effet, il manque d'orientations claires sur la méthode de priorisation à adopter ou les types d'investissements à prioriser.
- ◆ Les trois municipalités auditées n'ont pas été en mesure de nous fournir de la documentation à la base de plusieurs estimations incluses dans les PTI. En conséquence, il a été parfois impossible d'évaluer la qualité du processus d'élaboration des estimations. Lorsque la documentation appuie les prévisions, les hypothèses et l'information utilisées ne permettent pas de les étayer suffisamment et ne sont pas toujours appropriées.
- ◆ Dans les trois municipalités auditées, les documents que les élus peuvent consulter pourraient être bonifiés : de fait, ces documents ne présentent pas certains renseignements utiles et nécessaires à une prise de décision éclairée (ex. : besoin comblé, portée, enjeux).
- ◆ Les lacunes relevées résultent notamment du manque d'encadrement du processus d'élaboration du PTI. En effet, aucune des municipalités auditées n'a établi d'orientations, de lignes directrices, de procédures officielles ou d'outils, ni de description du processus ou des rôles et responsabilités des intervenants.

▲ **Processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations**



Table des matières

1 /	Mise en contexte	10
2 /	Résultats de l'audit	16
2.1	Information sur les actifs en immobilisations	18
2.2	Arrimage avec les documents de planification	20
2.3	Définition, analyse et priorisation des projets	21
2.4	Établissement des coûts et du financement des projets	24
2.5	Information disponible pour les membres du conseil	28
2.6	Encadrement du processus	30
	Commentaires des municipalités auditées	32
	Annexes	33

Sigles

LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
PTI	Programme triennal d'immobilisations

01

Mise en contexte

1. Les municipalités rendent des services de proximité à leurs citoyens par le biais de leurs actifs en immobilisations, tels que les bâtiments, les équipements, les routes, les infrastructures en eau potable et en eaux usées. Les immobilisations représentent une valeur financière importante pour les municipalités et leur pérennité constitue un enjeu prioritaire pour celles-ci si elles veulent continuer à fournir des services de façon sécuritaire et durable aux citoyens et aux utilisateurs. Pour garantir la pérennité de ces immobilisations, des investissements sont nécessaires en fonction de leur cycle de vie.
2. Malgré les investissements réalisés au cours des dernières années, des études et des analyses montrent que plusieurs infrastructures des municipalités québécoises sont vieillissantes et qu'elles accusent un déficit d'entretien. Concrètement, pour une municipalité, les déficits d'entretien non connus et non mesurés peuvent se traduire par des dépenses importantes et imprévues à court terme.
3. Au-delà de ces investissements en maintien d'actifs, lesquels sont nécessaires notamment pour ne pas créer ou accroître un déficit d'entretien, des investissements dans de nouvelles immobilisations (ex. : construction ou acquisition) ou un rehaussement de celles existantes (ex. : agrandissement, changement du mode d'alimentation en énergie d'une installation) peuvent être rendus nécessaires pour que la municipalité puisse obtenir un meilleur rendement sur ses actifs et offrir de nouveaux services ou même continuer à offrir ses services. En conséquence, une saine gestion d'actifs, dont une bonne planification des investissements à venir en immobilisations, est indispensable.
4. Le programme triennal d'immobilisations (PTI) est l'outil de planification des investissements en immobilisations prévu par la *Loi sur les cités et villes (LCV)* et le *Code municipal du Québec*. Divisé en phases annuelles, il doit notamment détailler, en vertu du cadre légal, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations dont la période de financement excède 12 mois qu'une municipalité locale (municipalité) prévoit effectuer au cours des trois prochaines années. Pourtant, plus de 200 municipalités au Québec n'ont pas adopté de PTI 2021-2023 ou en ont préparé un pour un seul exercice financier. À l'instar du budget, le PTI vise à concrétiser les orientations du conseil municipal, et ce, en déterminant les priorités d'investissements en immobilisations de la municipalité dans l'optique de répondre aux besoins actuels et futurs de ses citoyens. Ainsi, le PTI permet d'orienter les efforts de la municipalité vers les projets en immobilisations à réaliser et d'anticiper les besoins financiers. De fait, le PTI s'inscrit dans une démarche continue de gestion des actifs en immobilisations, incluant la réalisation des projets et leur suivi. En cours d'année, la mise à jour de la planification initiale s'avère donc essentielle afin de tenir compte notamment de nouveaux renseignements pouvant avoir un impact sur la réalisation des projets.

5. Un processus d'élaboration du PTI déficient est susceptible d'entraîner des conséquences, dont celles énumérées ci-dessous.

Exemple	
Compromettre l'intégrité des actifs	Sous-investissement causant une dégradation de l'état structurel d'un actif
Occasionner des répercussions négatives sur les services actuels et futurs	Fermeture d'une infrastructure non sécuritaire en raison d'un bris majeur qui aurait pu être évité
Créer des iniquités intergénérationnelles	Augmentation des taxes pour la prochaine génération de contribuables en raison d'un déficit d'entretien lié à un sous-investissement historique en maintien d'actifs
Ne pas respecter la capacité financière des citoyens	Construction d'un bâtiment pour offrir un nouveau service sans une évaluation adéquate de l'impact financier sur les citoyens, ce qui cause une augmentation importante de leur compte de taxes
Générer de l'inefficience	Ressources investies dans un projet qui ne sera pas réalisé (ex. : difficultés techniques, enjeux environnementaux) en raison d'une mauvaise évaluation et d'une priorisation des projets déficiente
Miner la crédibilité de la municipalité	Dépassement de coûts difficile à justifier

6. Plus particulièrement, une mauvaise priorisation des projets lors de l'élaboration du PTI peut provenir notamment d'une mauvaise évaluation de l'état des actifs ou encore d'un mauvais arrimage avec les documents de planification (ex. : planification stratégique, plan d'action) ou avec les politiques financières de la municipalité. D'autre part, une mauvaise évaluation des projets peut notamment découler d'un besoin mal défini ou d'une sous-estimation des coûts ou d'une surestimation de la probabilité d'obtenir une subvention. Une mauvaise évaluation ou une priorisation déficiente des projets risque d'entraîner l'abandon d'un projet ou un changement dans le choix des projets à réaliser dans la prochaine année (remplacement du projet), et ce, sans que le nouveau projet soit choisi ou réalisé avec une planification préalable suffisante ou sans qu'il tienne compte des orientations du conseil et des besoins identifiés.

7. En revanche, un PTI bien élaboré favorise une allocation judicieuse des ressources par une priorisation et une estimation adéquate des projets et des interventions qui sont cohérentes avec les documents de planification de la municipalité; il aide également à atteindre l'objectif d'assurer la pérennité des actifs et à concrétiser les objectifs fixés par le conseil.

8. Cet audit s'inscrit dans le cadre d'une série d'audits portant sur la gestion des actifs en immobilisations, comme le présente la figure 1.

Figure 1 Missions d'audit en gestion des actifs en immobilisations

Cadre légal et réglementaire

9. La LCV et le Code municipal sont primordiaux pour encadrer les municipalités en matière de gestion financière, notamment pour les dépenses relatives aux immobilisations. Ce cadre légal traite entre autres des responsabilités des divers intervenants, des documents à produire et des échéanciers en relation avec l'élaboration du PTI.

Municipalités auditées

10. Pour la présente mission d'audit, les municipalités auditées sont les suivantes :

- ◆ la Municipalité de Val-des-Monts (Val-des-Monts);
- ◆ la Ville de Prévost (Prévost);
- ◆ la Ville de Saint-Raymond (Saint-Raymond).

11. Les municipalités ont été sélectionnées parmi celles comptant de 10 000 à 99 999 habitants et pour lesquelles la réalisation des audits de performance a été confiée à la Commission municipale du Québec par règlement en vertu de l'article 108.2.0.2 de la LCV ou de l'article 966.2.2 du Code municipal. Notre choix a également été basé sur certains critères définis en fonction des risques et à l'aide de l'information disponible, dont des données financières, plus particulièrement les sommes réelles et prévisionnelles relatives aux investissements en immobilisations. Globalement, les municipalités présentent les caractéristiques suivantes.

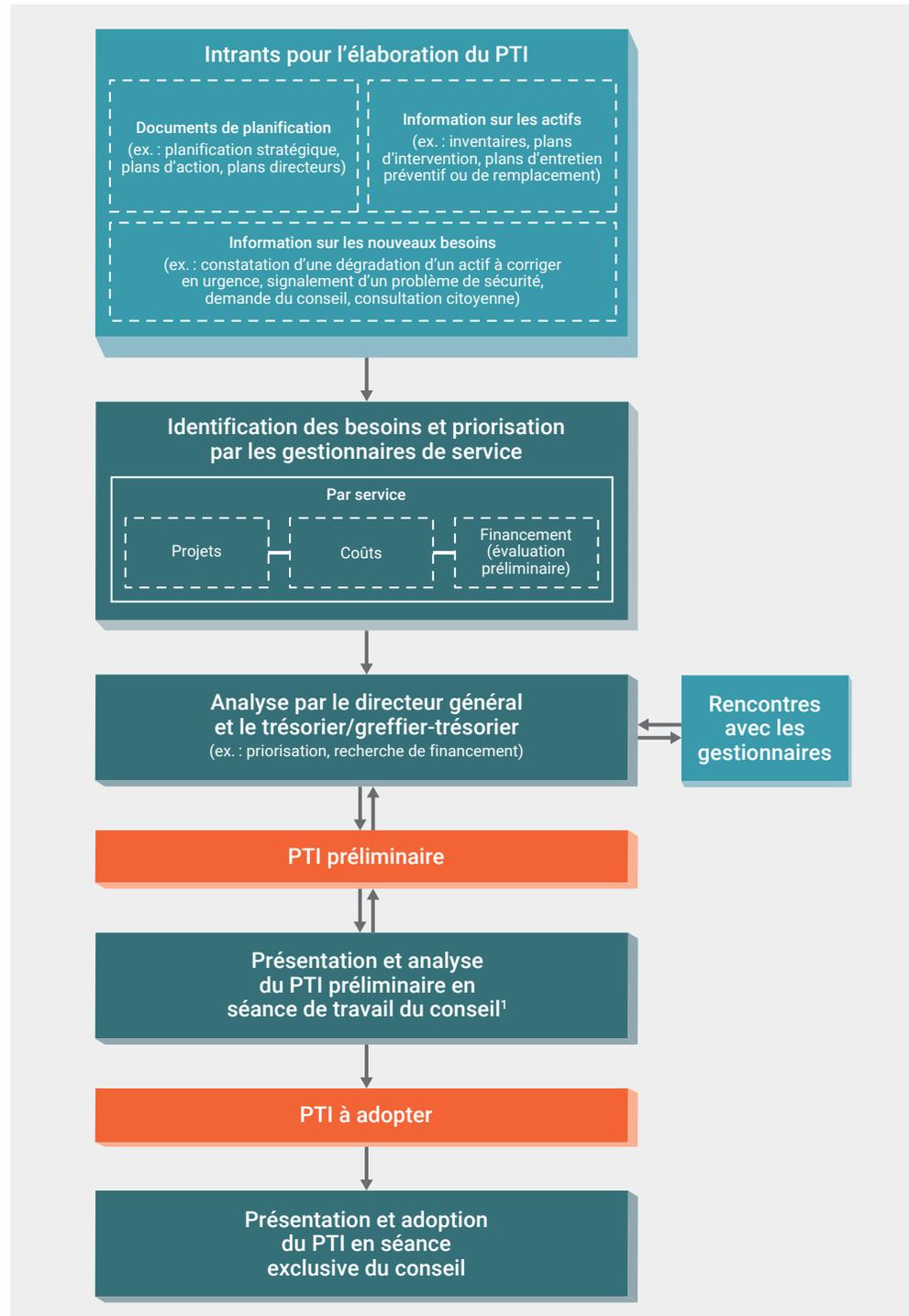
	Val-des-Monts	Prévost	Saint-Raymond
Information générale			
Loi d'application	<i>Code municipal du Québec</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Outaouais	Laurentides	Capitale-Nationale
Population 2022	12 788	13 895	11 176
Augmentation de la population de 2019 à 2022 (%)	6	5	5
Superficie terrestre (km ²)	435	34	672
Information en lien avec les immobilisations			
Valeur comptable nette des immobilisations au 31 décembre 2021 (milliers de dollars) ¹	65 016	83 681	65 486
Dépenses en immobilisations totales en 2021 (milliers de dollars) ¹	9 571	8 293	8 543
Présence de conduites d'eau potable et d'égouts ²	Non	Oui	Oui

1. Il s'agit des données de l'administration municipale.

2. La présence ou l'absence de conduites d'eau potable et d'égouts a un impact sur la nature des investissements que la municipalité doit réaliser.

Sources : Municipalités auditées, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), décret de population.

12. Le processus d'élaboration du PTI est constitué de l'ensemble des activités ayant pour but de permettre d'établir les priorités d'investissements en immobilisations ainsi que les coûts et le mode de financement prévus à inscrire au PTI. Bien que les municipalités auditées possèdent chacune leur propre processus d'élaboration du PTI, la figure 2 résume les principales étapes communes à celles-ci à cet égard.

Figure 2 Principales étapes d'élaboration du PTI des municipalités auditées

1. Dans une municipalité, le PTI préliminaire est présenté au maire avant sa présentation en séance de travail du conseil.

13. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2.

Rôles et responsabilités

14. Plusieurs intervenants ont des rôles et des responsabilités en lien avec le processus d'élaboration du PTI.

Conseil municipal

15. De façon générale, le conseil doit veiller à la saine administration de la municipalité, entre autres en prenant des décisions sur les orientations, les priorités et les finances de celle-ci. Ainsi, en matière d'investissements, le conseil doit adopter le PTI, selon la date prescrite par la loi, dans une séance dont les délibérations et la période de questions portent exclusivement sur celui-ci et, s'il y a lieu, sur le budget.

Directeur général

16. Le directeur général planifie, organise, dirige et contrôle l'ensemble des activités de la municipalité. Il veille à l'exécution des décisions du conseil municipal, à l'emploi des sommes aux fins pour lesquelles les crédits ont été votés. Plus particulièrement, le directeur général prépare les plans, les programmes et les projets destinés à assurer le bon fonctionnement de la municipalité. Il assure les communications entre le conseil municipal et les fonctionnaires et employés municipaux.

17. De même, le directeur général a la responsabilité de préparer le projet de PTI. Dans les municipalités auditées, il le fait en collaboration avec le trésorier ou le greffier-trésorier, des gestionnaires de service et d'autres fonctionnaires ou employés de la municipalité et le soumet au conseil.

Trésorier ou greffier-trésorier

18. Toujours dans ces municipalités, le trésorier ou le greffier-trésorier, quant à lui, collabore avec le directeur général et les gestionnaires de service dans la préparation du PTI. Il compile, analyse et rédige le PTI, et dans certains cas, il propose les sources de financement.

Gestionnaires de service

19. Enfin, les gestionnaires de service consultés des municipalités auditées collaborent à l'élaboration du PTI en priorisant et en soumettant des projets à réaliser. Ils présentent les projets au directeur général, au trésorier ou au greffier-trésorier ou au conseil municipal, selon le cas.



02

Résultats de l'audit

20. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit sur le processus d'élaboration du PTI. La conclusion générale ci-dessous est expliquée en détail dans les sections suivantes. Chacun des constats est mis en contexte et nous identifions les conséquences potentielles qui y sont liées.

21. Les PTI ne peuvent jouer pleinement leur rôle d'outil de planification des investissements au sein des municipalités auditées : leur processus d'élaboration devrait être amélioré à plusieurs égards pour que les municipalités puissent planifier, orienter et coordonner efficacement leurs ressources.

22. En conséquence, plusieurs projets ont été reportés ou abandonnés, faute de ressources financières ou organisationnelles ou encore en raison d'une mauvaise priorisation ou d'un manque d'information ou de planification. De plus, plusieurs projets sont réalisés, bien qu'ils n'aient pas été prévus au PTI. L'historique des taux de réalisation liés aux PTI des années 2019-2021, 2020-2022 et 2021-2023 constitue un indicateur des lacunes soulevées dans le cadre de notre audit. Globalement, comme en fait foi l'annexe 3, les municipalités auditées ont surévalué de façon importante leurs capacités à réaliser leurs projets d'immobilisations. Il s'agit d'un indicateur qui révèle que les prévisions liées aux PTI sont peut-être ambitieuses ou encore qu'il y a des lacunes au niveau de la planification.

23. Il convient cependant de souligner que les écarts importants relevés dans l'annexe 3 doivent être analysés avec prudence. La présence d'écarts ne signifie pas nécessairement que l'ensemble du processus d'élaboration du PTI n'est pas rigoureux puisque les écarts peuvent provenir de différentes sources. Par exemple, des événements imprévus ou des décisions du conseil prises après l'adoption du PTI peuvent occasionner des changements dans les projets planifiés. Dans certains cas, les municipalités peuvent avoir réalisé d'autres projets pour remplacer des projets prévus au PTI. Dans d'autres cas, des projets ont dû tout simplement être reportés (ex. : en attente d'une autorisation environnementale) ou abandonnés (ex. : en raison du refus d'une demande de subvention), ou seuls les coûts relatifs à l'analyse préliminaire du projet peuvent avoir été engagés (ex. : plan et devis, inspection par caméra de conduites).

24. De plus, certaines situations liées à la pandémie de la COVID-19, telles que la pénurie de certains matériaux ou l'augmentation des prix, ont modifié les plans des municipalités auditées. Néanmoins, de faibles taux de réalisation ont été constatés en 2019, soit avant le début de la pandémie. D'autre part, sauf pour l'année 2020 à Saint-Raymond, la presque totalité des prévisions analysées sont nettement supérieures au niveau des investissements réels des trois années précédentes. On remarque d'ailleurs que Val-des-Monts a tendance à prévoir pour la première année de ses PTI des niveaux d'investissements largement supérieurs à ceux des deux années subséquentes des mêmes PTI. Cette situation peut être notamment le reflet d'un trop grand nombre de projets prévus pour la première année des PTI (excédant la capacité de réalisation) ou d'un manque de planification à moyen terme de la municipalité (meilleure planification des projets à réaliser pour les années 2 et 3 des PTI).

25. À Val-des-Monts, à Prévost et, dans une moindre mesure, à Saint-Raymond, l'analyse révèle également qu'il y a un nombre important de projets reportés ou abandonnés. Le tableau 1 présente d'ailleurs l'évolution pour chaque municipalité de deux projets importants qui ont été reportés sur plusieurs PTI, à l'exception d'un projet à Prévost qui a fait l'objet d'un report sur un seul PTI. Ces projets sont présentés en fonction de leurs coûts estimés par rapport à ceux réalisés. On constate dans ce tableau que les projets sont reportés sur plusieurs années et que les coûts sont parfois non indexés ou réévalués (coûts reportés identiques d'une année à l'autre).

Tableau 1 Évolution de projets importants reportés¹

Projets par municipalité	Année du PTI	Coûts totaux au PTI (milliers de \$)	Coûts de l'année 1 (milliers de \$)		Pourcentage de réalisation en fonction des coûts prévus pour l'année 1
			Estimés	Réels	
Val-des-Monts					
Nouvelle caserne (caserne Sud)	2019-2021	4 500	4 500	—	—
	2020-2022	4 693	4 693	181	4
	2021-2023	s.o.	s.o.	1 391	s.o.
	2022-2024	5 407	5 407	n.d.	n.d.
Reconstruction du chemin Buckingham – phase 3	2019-2021	1 038	1 038	—	—
	2020-2022	1 300	1 300	—	—
	2021-2023	1 200	1 200	118	10
	2022-2024	2 200	2 200	n.d.	n.d.
Prévost					
Réserves d'eau potable et d'incendie	2019-2021	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
	2020-2022	5 000	5 000	57	1
	2021-2023	4 862	300	2	1
	2022-2024	4 462	1 000	n.d.	n.d.
Barrage	2019-2021 ²	200	100	11	11
	2020-2022 ²	2 500	2 500	11	—
	2021-2023 ²	2 500	1 000	736	74
	2022-2024 ²	1 620	120	n.d.	n.d.
Saint-Raymond					
Trottoirs du centre-ville	2019-2021	400	s.o.	s.o.	s.o.
	2020-2022	400	400	—	—
	2021-2023 ³	1 600	1 600	6	—
	2022-2024 ³	1 600	1 000	n.d.	n.d.
Complexe sportif multifonctionnel	2019-2021	2 500	s.o.	s.o.	s.o.
	2020-2022	5 400	400	—	—
	2021-2023	5 400	400	152	38
	2022-2024	5 850	850	n.d.	n.d.

1. Lorsque le projet n'est pas inclus au PTI ou à l'année 1 du PTI, la mention « s.o. » est inscrite dans le tableau. L'information pour les réalisations de l'année 2022 (réel) n'est pas disponible en date de fin de nos travaux (mention « n.d. »).

2. Dans le PTI 2019-2021, le projet incluait deux barrages. Dans le PTI subséquent, ceux-ci ont chacun fait l'objet d'un projet distinct. L'un d'entre eux n'a pas été inscrit dans les PTI subséquents, il a été abandonné puisque les travaux n'étaient plus nécessaires. En conséquence, un seul barrage est présenté dans le tableau pour le PTI 2020-2022 et les subséquents.

3. Pour le PTI 2021-2023, il s'agit de deux projets, soit les trottoirs du centre-ville et la relocalisation du réseau électrique du centre-ville, ces deux projets étant combinés pour le PTI 2022-2024.

Sources : Municipalités auditées.

2.1 Information sur les actifs en immobilisations

Inventaire

L'inventaire permet de dénombrer tout ce que la municipalité possède, et ce, pour chacune des catégories d'actifs, lesquelles devraient correspondre à celles déjà existantes dans ses états financiers.

État physique

L'état physique ou structural de l'infrastructure correspond à son intégrité et tient compte des dégradations ou des défauts structuraux observés, estimés ou relevés.

État fonctionnel

L'état fonctionnel de l'infrastructure correspond à sa capacité à remplir ses fonctions et prend en compte les déficiences de fonctionnement.

Plan d'intervention

L'élaboration du plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable, d'égouts et des chaussées comprend les étapes suivantes :

- ◆ gestion et collecte des données;
- ◆ auscultation des infrastructures;
- ◆ évaluation de leur état et détermination des statuts de condition;
- ◆ établissement des infrastructures prioritaires;
- ◆ dépôt du plan d'intervention au MAMH.

26. La collecte et l'analyse par la municipalité des données pertinentes de l'inventaire ainsi que celles sur l'état physique et fonctionnel de ses actifs en immobilisations permettent non seulement de repérer les éléments problématiques, mais aussi de déterminer les interventions à réaliser, dont celles prioritaires. Disposer d'une information fiable et suffisante à cet égard est un préalable pour la prise de décision et pour la planification financière à moyen et long terme, ce qui inclut l'entretien, l'exploitation et les investissements. En effet, plus une municipalité détient de l'information de qualité à ce sujet, regroupe les données et les organise de façon à pouvoir les utiliser, mieux les décideurs seront guidés dans leurs choix d'investissements, notamment dans le but d'assurer la pérennité des actifs de la municipalité et des services à la population.

27. Ainsi, l'utilisation de données fiables et à jour non seulement permet à une municipalité de connaître ses actifs et d'en avoir une image fidèle quant à leur état, mais aussi contribue à renforcer la crédibilité des intervenants dans le processus décisionnel. Pour y parvenir, les municipalités devraient élaborer et implanter des outils de collecte et de consignation des données et des procédures de façon à noter tout changement susceptible de modifier l'état de l'actif et s'assurer d'inscrire, en fonction du type d'immobilisations, toutes les données pertinentes et à jour.

28. Ces données peuvent notamment être de nature financière (ex. : valeur de remplacement, coûts d'entretien) ou technique et provenir d'inspections, d'études, de rapports ou d'évaluations réalisés par le personnel municipal ou par des spécialistes externes. Des systèmes d'évaluation normalisés existent pour certains types d'actifs et rendent possibles les comparaisons de leur état dans le temps et avec d'autres municipalités.

29. Par exemple, pour les conduites d'eau potable et d'égouts, ainsi que certaines chaussées, le plan d'intervention est le véhicule d'évaluation et de priorisation utilisé pour certains programmes d'aide gouvernementale.

30. En outre, la réalisation d'une analyse préliminaire pour un projet (avant-projet) permet d'acquérir une meilleure connaissance de l'état d'un actif ainsi que d'améliorer les estimations des travaux et des coûts à venir.

31. La consignation de l'information (qualitative ou quantitative) pour toutes les catégories d'immobilisations permet d'évaluer la condition des actifs, de fixer une cote reflétant leur état, de repérer les éléments problématiques ainsi que les risques associés et facilite la priorisation des investissements. L'identification et l'évaluation des risques permettent notamment de déterminer les actifs critiques et les interventions prioritaires que doit effectuer la municipalité en fonction de cette évaluation et du niveau de service à offrir.

32. À Val-des-Monts et à Saint-Raymond, les données sur l'inventaire, l'état physique et fonctionnel des immobilisations ainsi que les données financières qui y sont rattachées mériteraient d'être améliorées. Cela permettrait d'appuyer les analyses de besoins et les choix de projets sur des données suffisantes et probantes. À Prévost, bien que l'information soit perfectible à certains niveaux, la municipalité détient l'information nécessaire sur ses catégories d'immobilisations les plus importantes pour élaborer son PTI.

33. Plus particulièrement à Val-des-Monts, l'information disponible sur les immobilisations existantes ne permet pas d'avoir un portrait global des besoins en investissements de la municipalité. Bien que cette dernière détienne certaines données sur ses actifs, telles qu'un inventaire des immeubles et la liste des chemins entretenus par la municipalité,

ces données ne sont pas complètes puisqu'elles ne portent pas sur toutes les immobilisations importantes et ne concernent pas l'état des actifs, leur durée de vie utile, leur date de remplacement envisagée, leur valeur de remplacement ou les coûts de remise en état.

34. En effet, aucun indicateur (ex. : cote, indice, indicateur qualificatif) n'a été utilisé ou établi pour refléter l'état ou la désuétude des actifs en immobilisations à Val-des-Monts. Par exemple, l'inventaire des immeubles ne contient aucune information sur l'état des bâtisses. La liste des chemins entretenus par la municipalité ne précise pas les travaux effectués ou à venir ni l'état des routes. De plus, l'inventaire de la flotte de véhicules et celui des actifs du service de sécurité incendie ne précisent pas leur état, à quelques exceptions près, ni les dates de remplacement envisagées (sauf pour les uniformes de pompier). Il est important de mentionner que Val-des-Monts n'a pas produit de plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égouts ainsi que des chaussées puisqu'elle n'offre pas les services d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées aux citoyens. Cependant, elle possède un plan directeur du réseau routier primaire daté de 2015 contenant un plan d'intervention pour répondre aux besoins et problématiques identifiés sur son réseau routier.

35. De son côté, Saint-Raymond détient de l'information pertinente sur l'état physique pour certaines de ses infrastructures les plus importantes, soit les réseaux d'aqueduc et d'égouts, ainsi que les chemins, les routes et les chaussées. Ces données sont regroupées dans le plan d'intervention et le plan de réhabilitation du réseau routier de la municipalité. Cependant, une mise à jour de certaines données serait nécessaire et l'information est parcellaire ou inexistante pour les autres catégories d'immobilisations (ex. : bâtiments, machineries, matériel roulant). Plus précisément, à l'exception de l'analyse faite par Saint-Raymond pour les actifs contenus dans ces deux plans, aucun indicateur n'a été utilisé ou établi pour refléter l'état ou la désuétude des actifs en immobilisations.

36. Par exemple, l'inventaire des bâtiments produit à des fins d'assurance fournit de l'information parcellaire sur l'état physique (nature et date des dernières rénovations), mais aucune information sur l'état fonctionnel de ceux-ci. En effet, ce document ni aucun autre ne contient d'information sur l'état actuel des bâtiments ou les interventions requises et leur degré d'urgence, et ce, en fonction de la désuétude des immobilisations. De plus, Saint-Raymond ne détient aucun inventaire des infrastructures et des équipements de loisir de ses parcs. Par ailleurs, un plan de remplacement de la machinerie et de changement de véhicules est en cours d'élaboration par la municipalité, ce qui pourra lui permettre d'avoir un meilleur portrait des investissements à prioriser en la matière et de faciliter l'élaboration des prochains PTI.

37. Enfin, bien que les membres du personnel de Val-des-Monts et de Saint-Raymond rapportent des observations sur l'état des actifs à la suite de leur visite sur le terrain, ces renseignements devraient être collectés et consignés de manière à en permettre une utilisation optimale. Par exemple, ces renseignements devraient être joints à l'inventaire des bâtiments.

38. Comme mentionné précédemment, Prévost détient beaucoup d'information sur ses catégories d'immobilisations les plus importantes. Elle détient aussi des données à l'égard d'autres actifs, tels que sa flotte de véhicules et ses équipements. Certaines données de nature financière pour ses bâtiments ont été produites récemment (ex. : valeur selon le rôle, budget pour les réparations et l'entretien). Toutefois, bien qu'un endroit soit prévu pour indiquer la date d'entretien, l'inventaire des véhicules et des équipements ne comprend pas cette information ni de données sur leur état, ni même de données de nature financière, telles que les coûts d'entretien annuels et les valeurs de remplacement. Quant à ses parcs et à ses espaces verts, Prévost possède plusieurs rapports d'inspection et des diagnostics qui ont été réalisés en 2019. Toutefois, la municipalité n'avait pas, en date de nos travaux, un fichier regroupant l'ensemble des données qui en découlent, ce qui lui permettrait de mieux planifier ses interventions à l'égard de ses parcs et de ses espaces verts.

RECOMMANDATIONS

À Val-des-Monts et à Saint-Raymond

- ▲ 1. Dans un premier temps, définir les besoins en matière d'information nécessaire pour aider à la prise de décision et déterminer les actifs critiques et prioritaires; dans un deuxième temps, bonifier et classifier les données sur les immobilisations afin qu'elles incluent notamment :
 - ◆ un inventaire complet et à jour;
 - ◆ l'état des actifs;
 - ◆ la valeur de remplacement.
- ▲ 2. Regrouper les données existantes sur les immobilisations, dont celles détenues par les membres du personnel, et les consigner sous une forme exploitable afin de constituer la mémoire organisationnelle de la municipalité.

2.2 Arrimage avec les documents de planification

39. Le PTI devrait s'appuyer sur une vision à moyen et à long terme qui tient compte de l'ensemble des enjeux à considérer (ex. : sécurité, ressources humaines, financières, matérielles), et ce, dans le but d'offrir des services optimaux aux citoyens tout en respectant leur capacité de payer. De même, le PTI devrait tenir compte des enjeux liés aux changements démographiques et, dans une certaine mesure, de ceux liés aux changements climatiques (ex. : risques d'inondation). En tenant compte, dans l'élaboration de son PTI, de documents de planification bien préparés, la municipalité s'assure que les investissements prévus pour les trois prochaines années sont alignés notamment avec sa vision, ses orientations, ses objectifs et ses enjeux.

40. Plus particulièrement, la planification stratégique et les politiques (ex. : familiale, aînés) sont des outils de planification par l'entremise desquels la municipalité exprime sa vision de son développement et des services à offrir ainsi que ses objectifs généraux en vue notamment d'encadrer ses choix d'investissements en immobilisations. D'autres documents de planification, tels que des plans d'action et des plans directeurs, peuvent servir à traduire cette vision et ces objectifs en investissements potentiels plus concrets et à élaborer les moyens pour les atteindre.

41. Lorsque ces documents de planification contiennent des actions précises avec des échéanciers de réalisation, l'arrimage entre ces outils et les projets à prévoir au PTI est facilité. L'utilisation de ces outils de planification guide la priorisation et le choix des projets à inclure au PTI et favorise une gestion financière saine et pérenne ainsi que des décisions fondées sur les priorités de la municipalité, plutôt que des décisions à court terme, au cas par cas.

42. De plus, se fixer des objectifs d'investissements en maintien d'actifs (ex. : allouer une enveloppe budgétaire annuelle réservée au maintien d'actifs) est une pratique souhaitable afin d'assurer la pérennité des actifs et d'éviter la création d'un déficit d'entretien ou d'aggraver ce déficit.

43. Les municipalités auditées se sont dotées de documents de planification qui ont des orientations à l'égard des investissements et peuvent permettre de guider les intervenants dans leurs choix d'investissements. Comme mentionné dans les sections 2.3 et 2.5, le lien entre les projets et leur provenance, notamment lorsqu'ils découlent des documents de planification, mériterait d'être clarifié.

44. Enfin, les municipalités auraient avantage à se fixer des objectifs d'investissements en maintien d'actifs afin d'assurer la pérennité de ceux-ci. L'adoption de cette pratique par les municipalités auditées sera encore plus pertinente à envisager lorsque celles-ci connaîtront davantage l'état de leurs actifs et l'importance de leur déficit d'entretien, s'il y a lieu.

2.3 Définition, analyse et priorisation des projets

45. Pour bien planifier leurs investissements en immobilisations, et ce, tout au long du cycle de vie de ces dernières, les municipalités doivent faire des choix judicieux en définissant, en analysant et en priorisant leurs projets. Comme mentionné dans le guide du MAMH intitulé *Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations*, « Il faut à tout prix éviter l'arbitraire et l'émotif lorsque vient le temps de faire des choix » et « Pour le faire de la bonne façon, il est souhaitable de se doter d'un processus rigoureux et sérieux ». Il est à noter que ce nouveau guide a été publié en mai 2022 sur le site Web du MAMH et qu'il n'était donc pas disponible pour l'élaboration des PTI couverts par notre audit.

46. En plus de l'information recueillie relative aux documents de planification et à l'état des immobilisations, les paramètres des projets devraient être définis individuellement, soit la nature, la portée, le calendrier de réalisation, les coûts et le financement prévu, les enjeux ainsi que le besoin que le projet comblera. Par exemple, si le besoin ou le projet est mal défini au départ, des dépassements de coûts risquent de se produire ou le projet peut ne pas bien répondre au besoin.

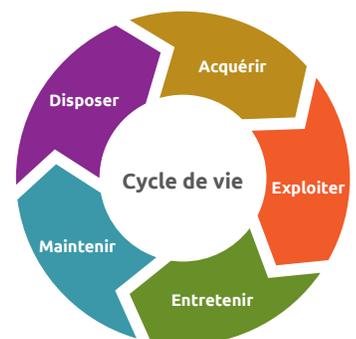
47. De même, il est préférable de regrouper l'ensemble des paramètres d'un projet et l'information recueillie sur celui-ci pour faciliter l'analyse et la priorisation. Le MAMH propose d'ailleurs dans son guide un outil d'aide à la décision, soit une fiche projet type pour les présentations dans le cadre de l'élaboration du PTI, et cette fiche contient notamment une section Description et justification du besoin.

48. Lors de l'analyse d'un projet, il est également essentiel d'évaluer les coûts complets du cycle de vie de l'actif, c'est-à-dire de considérer notamment les coûts relatifs à son exploitation et à sa disposition. Cette façon de faire présente l'avantage de prévoir les impacts de la réalisation du projet sur les budgets de fonctionnement annuels à venir. Une meilleure connaissance de ces coûts permet non seulement d'avoir une vue d'ensemble du projet, mais aussi de comparer les options lorsque vient le moment d'acquérir, de construire ou de remplacer une immobilisation.

49. En même temps, la municipalité devrait structurer son processus de façon à ce que les critères de priorisation soient bien définis et qu'on en ait convenu au niveau décisionnel approprié afin de permettre aux différents intervenants de proposer des projets pertinents pour la municipalité. Elle devrait analyser et prioriser judicieusement ses projets pour éviter d'excéder sa capacité de réalisation (financière et opérationnelle) tout en considérant ses enjeux et ses besoins, notamment en ce qui concerne la pérennité des actifs. En effet, la capacité financière d'une municipalité est limitée par la capacité de payer des citoyens et les opportunités de financement externe (ex. : subvention). La capacité opérationnelle est, quant à elle, restreinte par les ressources humaines et matérielles disponibles pour réaliser, dans le temps imparti, les activités courantes liées à la prestation de services, dont l'entretien régulier des immobilisations, mais également les nouveaux projets prévus. Un processus structuré réduira les probabilités d'établir un PTI trop ambitieux pour la capacité de réalisation de la municipalité.

Coûts complets du cycle de vie

Méthode de calcul des coûts de revient complets d'un actif dans laquelle on prend en compte l'ensemble des coûts associés aux activités tout au long du cycle de vie de l'actif, ce qui inclut l'acquisition, l'exploitation, l'entretien, le maintien et la disposition de celui-ci.



Grille d'évaluation

Le MAMH propose une grille d'évaluation pour les investissements en maintien d'actifs et une autre pour les nouveaux projets. Les grilles permettent d'évaluer ce qui justifie le besoin à combler par le projet et d'en mesurer l'impact. Par exemple, le besoin peut être justifié par les éléments suivants :

- ◆ la santé et la sécurité;
- ◆ la continuité ou la performance des services;
- ◆ l'amélioration ou l'optimisation de l'actif;
- ◆ la mise aux normes de l'actif;
- ◆ l'impact sur l'environnement;
- ◆ la présence d'aide financière;
- ◆ l'amélioration de l'efficacité.

50. Les critères de priorisation peuvent être enchâssés dans différents outils et prendre plusieurs formes, telles qu'une grille d'évaluation avec pondération ou encore une méthode de catégorisation des projets (ex. : urgent, prioritaire, souhaitable). L'important, c'est que la municipalité établisse une méthodologie convenue et adaptée à sa réalité pour permettre la prise en compte de ses orientations et de ses objectifs, tout en facilitant les choix, peu importe le niveau décisionnel. En effet, la priorisation devrait être réalisée à plusieurs niveaux et prendre en compte ultimement le portrait global de la municipalité.

51. Pour certains projets, des délais de réalisation peuvent provenir notamment de la préparation d'un rapport d'inspection sur l'état d'un actif ou de l'attente d'une réponse relative à une subvention ou à une demande d'autorisation (ex. : autorisation environnementale). Ces délais sont à considérer dans le calendrier de réalisation et dans le processus de priorisation des projets. Cela permet de prévoir la mise en œuvre du projet dans l'année la plus probable et de concentrer les efforts sur les projets réalisables dans la prochaine année tout en exécutant les étapes préliminaires à la réalisation des autres projets.

52. Il est intéressant pour une municipalité de scinder ses besoins en deux types, soit le maintien de l'offre de service (maintien d'actifs existants) et la bonification de l'offre de service par la construction de nouvelles immobilisations (ex. : piscine) ou l'amélioration d'une immobilisation existante (ex. : agrandissement de l'immeuble des loisirs pour ajouter une bibliothèque). En effet, les besoins en maintien ou en remplacement d'actifs ne devraient pas être traités ou priorisés de la même manière que les nouveaux besoins identifiés pour bonifier les services, puisque ces derniers besoins ne sont pas associés aux mêmes objectifs.

53. Comme mentionné précédemment, selon plusieurs études, plusieurs infrastructures des municipalités québécoises sont vieillissantes et elles accusent un déficit d'entretien. En conséquence, il est important pour les municipalités de connaître si elles sont en présence d'un déficit d'entretien pour leurs immobilisations et si les investissements prévus augmenteront, diminueront ou maintiendront ce déficit. Ainsi, les municipalités ont avantage à se fixer des objectifs d'investissements en maintien d'actifs afin d'assurer la pérennité de ceux-ci et d'éviter la création d'un déficit d'entretien ou d'aggraver ce dernier.

54. Cette pratique est particulièrement difficile si l'information sur l'état des immobilisations est déficiente; cependant, elle permet de maintenir un équilibre entre deux objectifs; le premier est de maintenir les actifs et l'autre est d'investir dans de nouvelles immobilisations ou améliorer celles déjà existantes pour offrir de nouveaux services. Elle permet aussi d'éviter de reporter dans le temps les investissements nécessaires pour maintenir l'état des immobilisations et l'offre de service existante, d'aggraver l'état des actifs (coûts de réparation à venir plus importants) et de créer de l'iniquité intergénérationnelle.

55. Dans les trois municipalités auditées, il existe des façons de prioriser qui sont parfois appuyées par de l'information concernant l'état des actifs. Cependant, les municipalités n'ont pas de méthode formelle de priorisation, dont des balises ou des critères définis et convenus au niveau décisionnel approprié. En effet, il manque d'orientations claires sur la méthode de priorisation à adopter ou les types d'investissements à prioriser.

56. Ainsi, la façon de prioriser est laissée au bon jugement des gestionnaires et peu de priorisation est effectuée à l'échelle globale des trois municipalités. Cette situation peut mener à de mauvais choix de projets, à des choix non optimisés ou même à l'adoption d'un PTI trop ambitieux, soit un PTI contenant trop de projets pour la capacité de réalisation de la municipalité en raison d'une priorisation insuffisante.

57. Plus particulièrement, en l'absence d'une méthode de priorisation, les façons de prioriser sont informelles et différentes. Les municipalités n'ont pas d'outil de priorisation ou de présentation des projets et n'ont aucune balise ni aucun critère d'établis. Pour les trois municipalités auditées, nous n'avons relevé aucune trace de priorisation ou d'analyse, à l'exception des traces relatives à la priorisation de certains investissements à Prévost. Par exemple, dans le cas des investissements de Prévost relatifs aux réseaux d'aqueduc et d'égouts et de ceux relatifs à la chaussée, les interventions à venir sont séparées par année dans la documentation et prennent en compte, selon le cas, les classes d'intervention intégrée, des cotes d'état et des aspects tels que la densité de circulation.

58. Dans les trois municipalités, les intervenants ont toutefois justifié la provenance de certains des investissements prévus (ex. : plans d'intervention, urgence d'une situation, état des lieux, document de planification). À Prévost et à Saint-Raymond, il est possible de faire des liens entre plusieurs projets et leur provenance à même les documents reçus (ex. : plan d'intervention). À Val-des-Monts, les documents ne font pas référence à la provenance des projets, à quelques exceptions près. Ainsi, il est difficile d'évaluer par exemple si un projet provient d'une volonté politique enchâssée dans la planification stratégique ou d'une autre source.

59. De plus, les municipalités auditées n'ont pas d'outil d'aide à la décision contenant notamment la portée des projets, les enjeux, les frais récurrents, les frais connexes liés à ceux-ci ou, dans certains cas, les besoins spécifiques comblés par un projet. Par ailleurs, les documents reçus ayant servi à la priorisation traitent peu de ces éléments. Bien que de l'information puisse être partagée lors de rencontres, certains renseignements, tels que l'information sur les contraintes ou les risques reliés à un projet, sont essentiels pour l'analyse et la priorisation des projets et méritent une présentation plus formelle. Par exemple, Prévost et Saint-Raymond mentionnent tenir compte des frais récurrents dans leurs décisions, mais il n'y a pas de trace de cette prise en compte. Il n'y a également aucune trace dans la documentation consultée à Val-des-Monts.

60. En outre, pour certains projets, il aurait été judicieux de considérer, dans une année distincte de l'année de réalisation du projet, uniquement les frais reliés à l'analyse préliminaire d'un projet (avant-projet), par exemple les honoraires professionnels pour une étude ou un rapport sur l'état d'un actif, afin de tenir compte des délais de réalisation ou encore de mieux connaître l'état d'un actif. Une telle analyse peut également permettre à une municipalité de bénéficier, lors du prochain PTI, d'une meilleure estimation des coûts et d'une évaluation plus précise des paramètres du projet, le cas échéant. Somme toute, il aurait été souhaitable que les coûts prévus du projet soient répartis sur plus d'une année dans le PTI.

61. Ainsi, des reports de projets dont les analyses étaient à réaliser ont été constatés. À Prévost, un projet d'aménagement d'un accès à une rivière et de stationnements a été inscrit dans la première année des PTI 2019-2021, 2020-2022 et 2021-2023 avec la mention pour le premier PTI « étude de faisabilité, certificat d'autorisation à demander » et, ultérieurement, il a été indiqué que le certificat était « en approbation ». Les délais quant à la réalisation de l'étude de faisabilité et l'obtention du certificat pourraient expliquer le report d'année en année. À Saint-Raymond, le projet de mise à niveau d'un poste de pompage, qui était inscrit à l'année 1 du PTI 2020-2022, a été reporté dans celui de 2021-2023, avec la mention « en attente d'étude sur le réseau ». À Val-des-Monts, puisque nous avons reçu peu de documents appuyant les prévisions, nous n'avons pas d'exemple précis d'un report de projet en raison de l'absence d'analyse préliminaire.

62. L'ensemble de ces lacunes explique en partie, d'une part, les faibles taux de réalisation associés aux PTI et, d'autre part, le nombre de projets réalisés hors PTI. En effet, sans que les investissements soient à la hauteur de ce qui est inscrit dans les PTI, plusieurs projets sont réalisés sans qu'ils aient été prévus aux PTI. Des imprévus hors du contrôle des municipalités peuvent expliquer une partie de ces nouveaux investissements. Les municipalités doivent

Classes d'intervention intégrées

Selon le *Guide d'élaboration d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable, d'égouts et des chaussées*, les classes d'intervention intégrées résultent d'une démarche visant à déterminer les segments prioritaires des réseaux. Une lettre correspondant à la classe est associée aux segments et va de « A » à « D ». Pour un segment ayant une classe « A », aucune intervention n'est préconisée ou bien il peut s'agir de procéder à du maintien ou à de l'entretien préventif. En revanche, un segment ayant une classe « D » nécessite une attention immédiate.

s'adapter aux impondérables qui surviennent en cours d'année, mais une meilleure connaissance de l'état de leurs actifs et une meilleure planification, dont la priorisation, peuvent réduire les imprévus et permettre aux municipalités d'être proactives dans la gestion de leurs actifs plutôt que de réagir après coup.

63. De fait, plusieurs projets prévus à l'année 1 des PTI sont reportés aux années suivantes ou abandonnés. Ceux-ci peuvent, dans certains cas, avoir été remplacés par des projets non prévus au PTI. Un manque d'orientation claire sur la méthode de priorisation ou les types d'investissements à prioriser et l'absence d'outils peuvent entraîner une priorisation insuffisante (trop de projets) ou de mauvais choix de projets, comme un projet non aligné sur les orientations et les besoins de la municipalité. Lorsque ces lacunes sont combinées au manque d'information sur l'état des actifs, le risque que le projet soit reporté ou abandonné est accru.

64. Au niveau financier, les municipalités auditées sont au fait des paramètres entourant leur capacité financière globale à réaliser les projets. En effet, elles calculent l'effet du PTI sur la taxation à imposer aux citoyens et sur le niveau d'endettement de ces municipalités. La réalisation de ces calculs par projet pour les investissements importants permettrait d'évaluer leur pertinence en relation avec leur impact potentiel direct sur les finances de la municipalité. Saint-Raymond a mentionné réaliser l'analyse sur le niveau d'endettement par projet au moment de l'élaboration du PTI, mais n'a pas été en mesure de nous le démontrer.

65. Par ailleurs, bien qu'elles détiennent de l'information qui leur permettrait de le faire, les municipalités ne procèdent pas à l'analyse de leur capacité opérationnelle de réalisation des projets. Enfin, les municipalités ne calculent pas leur taux de réalisation associé aux PTI, que ce soit en fonction des montants investis ou du nombre de projets réalisés. Elles n'effectuent pas non plus une autre forme d'analyse de la qualité des prévisions antérieures. En évaluant la qualité des prévisions faites dans le passé, les municipalités pourraient cibler les zones du processus d'élaboration du PTI à améliorer pour les prochaines années.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 3. Se doter d'un cadre structuré d'analyse et de priorisation des projets, lequel inclut des outils et des balises ou des critères connus par les intervenants, afin de favoriser des choix judicieux permettant notamment d'assurer la pérennité des actifs tout en respectant leur capacité de réalisation.

2.4 Établissement des coûts et du financement des projets

66. Dans une optique de saine gestion des ressources d'une municipalité, l'établissement d'estimations (prévisions) de coûts et de financement de qualité constitue une fondation essentielle en vue de guider convenablement la municipalité dans ses actions, dont celles liées à l'élaboration de son PTI. Ces estimations soutiennent la prise de décision, surtout lorsqu'il faut faire un choix entre des projets concurrents. Lorsqu'elles sont de qualité, les estimations augmentent les probabilités que la réalisation du projet soit une réussite et peuvent même servir à évaluer la performance financière au terme de la réalisation du projet.

67. Plus précisément, la sous-estimation importante des coûts d'un projet dans le PTI, ou la surestimation de certaines sources de financement disponibles (ex. : subvention potentielle), peut causer une remise en question de la réalisation de ce projet après l'adoption du PTI. De plus, lorsque les coûts liés à un projet se révèlent nettement plus importants que les

estimations, cela pourrait avoir un impact direct sur l'ensemble des projets retenus dans le cadre de l'élaboration du PTI et, même, sur les prochains PTI. En effet, les ressources d'une municipalité ne sont pas illimitées, ce qui pourrait amener celle-ci à abandonner d'autres projets qui étaient inscrits au PTI pour faire face à cette augmentation de coûts. Sinon, le manque à gagner devra être financé par d'autres sources de financement, ce qui pourrait ultimement avoir un impact sur le compte de taxes des citoyens. À l'inverse, lorsque les estimations des coûts sont surévaluées, la municipalité risque de perdre une opportunité d'investissement qui pourrait être porteuse pour la municipalité ou d'investir dans un projet qui n'est pas suffisamment planifié.

68. Cela dit, l'exercice d'estimer les coûts et le financement des projets en immobilisations représente tout un défi, particulièrement dans un contexte où l'évolution de la situation économique et des marchés est incertaine. En ce sens, en plus des coûts prévus qui se rattachent spécifiquement à l'immobilisation, les municipalités devraient prendre en compte des contingences pour couvrir les imprévus. Pour établir des estimations, une collecte de données et l'établissement d'hypothèses à partir de cette collecte sont nécessaires. Comme les gestionnaires de service connaissent leurs actifs et les besoins, leur participation à la collecte de données et à l'établissement des estimations est importante.

69. L'utilisation de données et d'hypothèses appropriées et suffisamment étayées permet d'établir des estimations fiables. Pour servir de base raisonnable aux estimations, les données et les hypothèses utilisées doivent notamment être à jour, alignées sur le contexte de la municipalité et le projet (ex. : niveau de risque) et tenir compte de l'ensemble de l'information significative accessible. Si les données ou les hypothèses n'ont pas été actualisées ou ne sont pas les plus récentes, une indexation des coûts sera nécessaire.

70. Dans certains cas, il peut être nécessaire de mener des études et des analyses préalables à la réalisation d'un projet pour déterminer les paramètres fondamentaux de celui-ci, comme la portée et l'échéancier, et pour établir des estimations de coûts. À l'évidence, lorsque le projet ou sa portée ne sont pas bien définis, il est difficile d'en faire une estimation fiable. Par exemple, si les services à offrir aux citoyens ou même l'achalandage prévu en lien avec un nouveau centre communautaire n'ont pas été déterminés, il sera difficile de bien estimer toutes les composantes des coûts (ex. : équipements, espace nécessaire).

71. Dépendamment de la date prévue de réalisation du projet et de l'état d'avancement de sa planification, les estimations de coûts peuvent avoir des degrés de précision différents. L'objectif est de réduire les incertitudes, bien qu'il puisse en subsister.

72. L'élaboration du PTI, notamment au niveau de l'estimation des coûts et du financement, doit être suffisamment documentée. La documentation devrait mettre en évidence les hypothèses et les données utilisées ainsi que le raisonnement et les motifs sur lesquels les hypothèses se fondent. En premier lieu, la documentation permet aux intervenants de plusieurs niveaux hiérarchiques de prendre des décisions éclairées sur la base d'une information suffisante. En deuxième lieu, elle assure la pérennité de la mémoire organisationnelle de la municipalité. Sans conteste, une documentation de qualité permet d'évaluer la crédibilité et la qualité de l'estimation ainsi que d'avoir une base de référence pour de prochaines estimations.

Coûts d'une immobilisation

Selon le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* du MAMH, les coûts d'une immobilisation corporelle comprennent le prix d'achat de même que d'autres frais d'acquisition, tels que les honoraires professionnels. Dans le cas d'une construction, les coûts comprennent, en plus de celui de l'achat, les coûts directs et indirects spécifiquement imputables aux activités de construction, de développement et de mise en valeur de l'immobilisation.

Sources de financement

En plus des subventions des différents paliers de gouvernement, les municipalités peuvent notamment financer leurs projets au PTI via :

- ◆ des règlements d'emprunt;
- ◆ certaines composantes de l'excédent accumulé, incluant notamment les réserves financières et le fonds de roulement;
- ◆ des contributions de promoteurs;
- ◆ des sommes provenant des revenus de fonctionnement.

73. Dans le cadre de l'élaboration du PTI, une réflexion doit être réalisée quant aux sources de financement probables des projets qui y sont prévus. Cette réflexion est nécessaire afin d'évaluer si les projets prévus dans le PTI sont réalisables dans les limites des ressources financières disponibles, tout en ayant comme objectif le respect de la capacité de payer des citoyens et d'endettement de la municipalité.

74. Les subventions représentent une opportunité intéressante pour les municipalités afin de financer leurs projets. Une bonne connaissance de celles-ci ainsi que de leurs modalités (ex. : pourcentage d'aide maximal, critères d'admissibilité) peut permettre à une municipalité de prévoir avec plus de justesse le financement au PTI. Cela permet d'éviter d'inclure au PTI une subvention pour laquelle la municipalité n'est pas admissible et de mettre des efforts inutilement sur le processus de demande de subvention. Enfin, cela réduit les chances qu'un projet soit abandonné en raison du refus d'accorder une subvention.

75. Les trois municipalités auditées n'ont pas été en mesure de nous fournir de la documentation à la base de plusieurs estimations incluses dans les PTI. En conséquence, il a été parfois impossible d'évaluer la qualité du processus d'élaboration des estimations. Lorsque la documentation appuie les prévisions, les hypothèses et l'information utilisées ne permettent pas de les étayer suffisamment et ne sont pas toujours appropriées.

76. Comme mentionné plus haut, il a été parfois impossible d'évaluer, dans les trois municipalités auditées, la qualité du processus d'élaboration des estimations à cause d'un manque de documentation. Pour certains projets, en plus de ne pas avoir fourni de documentation pour appuyer l'estimation initiale au PTI, Saint-Raymond et Val-des-Monts n'ont fourni aucun document qui contiendrait des estimations de coûts et qui aurait été produit après l'élaboration du PTI.

77. Dans d'autres cas, nos constatations sont partielles, car les documents que les municipalités nous ont fournis pour l'analyse des projets sont incomplets et la documentation ne permet pas de comprendre certaines hypothèses. Par exemple, à Prévost, un projet de rénovation de la caserne incendie a fait l'objet d'une estimation de l'ordre de 480 000 dollars par une firme d'architecture. À la suite de la réception de l'estimation, le directeur responsable a évalué que les coûts pourraient monter à 800 000 dollars et plus, considérant que l'estimation ne prenait pas en compte certains éléments (ex. : honoraires, interventions pour mettre le bâtiment aux normes). Quelques mois plus tard, la municipalité a obtenu une nouvelle estimation de 530 000 dollars de la même firme. Ultimement, le projet a été évalué au PTI 2021-2023 à un million de dollars, soit le montant maximum que la municipalité était prête à payer pour le projet.

78. À Val-des-Monts, un projet d'aménagement des bibliothèques a été inscrit au PTI 2019-2021; les coûts s'y élevaient à 287 000 dollars. Ce montant a été reporté ensuite au PTI 2020-2022, puis les coûts ont été réduits à 166 000 dollars au PTI 2021-2023. L'estimation fournie par la municipalité pour ce projet était de l'ordre de 109 000 dollars. À Saint-Raymond, un projet de complexe sportif multifonctionnel a été inscrit au PTI 2019-2021, soit 2,5 millions de dollars, puis les coûts ont augmenté à 5,4 millions dans les PTI 2020-2022 et 2021-2023 et, enfin, les coûts figurant au PTI 2022-2024 sont de 5,8 millions. Cependant, les pièces justificatives fournies par la municipalité font état de cinq phases du projet totalisant 12,5 millions de dollars incluant les taxes. Même en considérant seulement la phase 1 ou une partie des phases subséquentes, il y a un écart important entre les coûts estimés et ceux inscrits aux PTI analysés.

En conséquence, il n'a pas été possible de savoir avec certitude ce qui était inclus ou non dans les prévisions précédemment citées des trois municipalités.

79. Dans les trois municipalités, certaines composantes importantes des coûts des projets n'ont pas été prises en compte (ex. : honoraires professionnels, contingences) pour les estimations appuyées par de la documentation; de plus, les coûts de projets s'étalant sur plusieurs PTI n'ont pas été actualisés ou indexés et les taxes n'ont pas été prises en considération de façon uniforme.

80. À titre d'exemple, Prévost a obtenu une estimation de plus de 5 millions de dollars en avril 2020 pour un projet de centre communautaire. Le montant exact de cette estimation a été inscrit aux PTI 2021-2023 et 2022-2024, sans indexation ni taxes. En plus, l'estimation mentionne précisément ne pas comprendre certains coûts, tels que les honoraires professionnels et les travaux en génie civil. À Saint-Raymond, la municipalité a inscrit un projet de bibliothèque municipale évalué à 5 millions de dollars à chacun des PTI analysés sans appliquer d'indexation. Enfin, à Val-des-Monts, on a inscrit 525 000 dollars pour un projet de réfection d'un garage, soit l'estimation budgétaire d'avril 2019, et ce, tant au PTI 2020-2022 qu'au PTI 2021-2023.

81. De plus, à Val-des-Monts, un projet de rénovation d'un autre garage a été inscrit au PTI selon l'estimation préparée par une firme externe, soit un peu plus de 250 000 dollars. L'estimation précisait toutefois que « les honoraires professionnels pour les relevés, la préparation des documents d'appel d'offres et la surveillance des travaux » n'étaient pas inclus. Il aurait donc été judicieux de prévoir ces montants au moment d'inscrire le projet au PTI.

82. Par ailleurs, les municipalités n'ont pas toujours en main les études ou les analyses pertinentes leur permettant de bien déterminer les paramètres fondamentaux des projets. Par exemple, la présence ou l'absence d'un rapport d'expertise du sol aura un impact important sur la qualité des estimations ou le niveau d'incertitude lié à celles-ci.

83. Enfin, pour certains projets, les trois municipalités auditées ont en main des estimations de coûts qui ont été produites après l'élaboration des PTI concernés, lesquelles nous ont été transmises dans le cadre de nos travaux. Nous avons analysé la qualité du processus d'élaboration de ces estimations, tout en sachant que plusieurs facteurs peuvent amener un projet ou ses coûts à évoluer. Même lorsqu'elles sont produites après l'élaboration des PTI concernés, les hypothèses et les données utilisées présentent des lacunes qui risquent d'avoir une incidence sur l'élaboration des PTI subséquents si les projets y sont de nouveau inscrits. Puisque les prévisions subséquentes à l'élaboration d'un PTI devraient être plus précises et plus fiables que les prévisions initiales, ces lacunes sont aussi un indicateur que les prévisions initiales contenues dans le PTI précédent sont à améliorer.

84. En effet, le même type de lacunes a été relevé dans les estimations produites après l'élaboration du PTI (ex. : composantes importantes des coûts d'un projet non prises en compte, erreur dans le calcul des taxes à considérer). Ces lacunes, combinées à celles observées pour les estimations utilisées lors de l'élaboration des PTI, illustrent le manque de structure entourant l'élaboration des estimations des projets pour l'ensemble des municipalités auditées.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

4. Établir un processus d'élaboration des estimations de coûts et de financement des projets structuré et suffisamment rigoureux pour que ces estimations soient adéquatement documentées et étayées par des hypothèses et des données appropriées.

2.5 Information disponible pour les membres du conseil

85. En vertu de la LCV et du Code municipal, les membres du conseil doivent adopter le PTI dans une séance exclusive du conseil selon un échéancier prescrit. Pour cette raison et puisqu'ils autorisent les dépenses de la municipalité (ex. : résolution du conseil adjugeant un contrat), ils sont ultimement les derniers décideurs des projets à réaliser. Pour prendre des décisions éclairées, les membres du conseil doivent être suffisamment informés.

86. La LCV et le Code municipal prévoient l'information minimale qui doit être présentée dans le PTI en phase annuelle et pour les trois prochaines années, soit :

- ◆ l'objet de la dépense en immobilisations;
- ◆ le montant;
- ◆ le mode de financement.

Niveau de précision des estimations

Il existe plusieurs méthodes qui servent à évaluer le niveau de précision des estimations relatives à des projets. Par exemple, dans le domaine de l'ingénierie, on reconnaît quatre classes d'estimation allant de A à D. Lorsqu'une estimation possède la classe D, la marge d'erreur relative à l'estimation se situe de 20 à 100 %. Dans la classe A, la marge d'erreur est de 5 %. Selon l'Association des firmes de génie-conseil – Québec, toute annonce publique relativement aux coûts d'un projet devrait se faire lorsque la marge d'erreur acceptable se situe de 15 à 20 % (classe C). Dans tous les cas, l'Association suggère que la classe d'estimation soit dévoilée afin de faire preuve d'une plus grande transparence.

87. Toutefois, de l'information complémentaire est nécessaire afin d'assurer une compréhension suffisante du projet et une prise de décision éclairée. En effet, une description du projet, de sa portée et des risques qui y sont rattachés fait partie des renseignements nécessaires pour bien évaluer un projet. Les raisons pour lesquelles le projet a été priorisé, le niveau de précision des estimations, l'impact de celui-ci sur l'endettement, la taxation et les budgets de fonctionnement à venir (frais récurrents) ainsi que, s'il y a lieu, les résultats de la priorisation du projet (ex. : cote de priorité) sont également de l'information pertinente pour les décideurs.

88. De même, la présentation de l'information sur les taux de réalisation des PTI des années passées, que ce soit en fonction des montants investis ou du nombre de projets réalisés, constitue une saine pratique et représente une information pertinente pour évaluer globalement si les projets inscrits dans le PTI analysé sont réalisables.

89. Le guide *Préparation annuelle du programme triennal d'immobilisations* du MAMH précise ce qui suit : « L'adhésion des membres du conseil aux recommandations des gestionnaires quant aux projets à inscrire au PTI est largement tributaire de leur implication dans tout le processus de confection de ce programme. » Le guide mentionne aussi qu'un comité formé d'élus et de gestionnaires peut réaliser une analyse préliminaire des projets d'immobilisations avant de formuler une recommandation au conseil de la municipalité.

90. Dans les trois municipalités auditées, les documents que les élus peuvent consulter pourraient être bonifiés : de fait, ces documents ne présentent pas certains renseignements utiles et nécessaires à une prise de décision éclairée.

91. À Saint-Raymond, l'une des exigences de la LCV n'est pas respectée puisque le mode de financement n'est pas présenté pour les années 2 et 3 de l'ensemble de ses PTI. De plus, lorsque le projet a fait l'objet d'un financement externe, le coût total du projet n'est pas toujours inscrit au PTI. À Val-des-Monts, le mode de financement des projets inscrits aux PTI de 2019-2021 et 2020-2022 n'a pas été présenté, ce qui contrevient à une exigence du Code municipal. Enfin, le mode de financement n'est pas toujours présenté clairement à Prévost dans les PTI 2019-2021, 2020-2022 et 2021-2023 et à Val-des-Monts dans les PTI 2021-2023 et 2022-2024.

92. Certains documents appuyant les PTI sont disponibles pour consultation par le conseil municipal des municipalités auditées. Cependant, plusieurs renseignements qui seraient pertinents pour les décideurs y sont manquants (figure 3). Dans celle-ci, lorsque l'aiguille de la jauge pointe sur le vert, cela signifie que l'information est disponible, sauf quelques exceptions, dans la documentation à l'usage des élus. L'aiguille sur le jaune signifie que l'information ne leur

est pas systématiquement rendue disponible et que l'information devrait être bonifiée. Les cas d'exception considérés dans les jauges verte et rouge ne sont pas inclus dans la jauge jaune. L'aiguille sur le rouge signifie que l'information ne leur est pas rendue disponible dans la documentation, sauf quelques exceptions.

Figure 3 Observations en lien avec l'information transmise aux élus

	Val-des-Monts	Prévost	Saint-Raymond	
Information générale	Besoin comblé par le projet et sa provenance (ex. : plan d'intervention)			
	Portée du projet			
	Enjeux et risques liés aux projets			
Financement	Nom du programme de subvention envisagé			
	Degré d'avancement des démarches de financement			
	Probabilité d'obtenir du financement externe			
Autre information	Information sur la priorisation (ex. : catégorie du projet)			
	Niveau de précision des estimations			
	Dépenses de fonctionnement récurrentes à venir			
	Impact sur la taxation et le niveau d'endettement de la municipalité, par projet			/

1. En premier lieu, aucune analyse de l'impact des investissements sur la taxation par projet n'est produite par la municipalité. En second lieu, nous sommes dans l'impossibilité d'exprimer une conclusion sur l'information transmise aux élus relativement à l'impact des projets sur le niveau d'endettement de la municipalité. En effet, Saint-Raymond a mentionné réaliser une analyse à ce sujet par projet et présenter les résultats aux élus au moment de l'élaboration du PTI, mais n'a pas été en mesure de nous le démontrer.

93. Bien que de l'information soit partagée oralement et que tous ces renseignements ne soient pas obligatoires pour choisir un projet, ils faciliteraient la prise de décision puisqu'il s'agit d'éléments importants à considérer pour choisir les projets, particulièrement dans un contexte de capacité de réalisation limitée. Ces renseignements permettraient au conseil municipal de prendre une décision en considérant l'ensemble des paramètres importants liés aux projets. Aucune des municipalités auditées ne prépare d'outil d'aide à la décision à l'étape de l'élaboration du PTI.

94. Enfin, puisque les municipalités ne mènent pas d'analyse du taux de réalisation des années passées ou d'analyse formelle de leur capacité opérationnelle (ex. : disponibilité des employés et des fournisseurs de services, délais pour obtenir les autorisations), cette information ne peut pas être présentée aux élus pour soutenir la prise de décision.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 5. Veiller à ce que l'information formelle transmise aux membres du conseil relativement aux projets contienne les renseignements prescrits par la loi et qu'elle soit suffisamment détaillée, et ce, en fonction de l'importance et de la sensibilité du projet, le but étant de permettre une prise de décision éclairée; cette information doit notamment inclure :
- ◆ les besoins liés au projet et la portée de ce dernier;
 - ◆ les enjeux et les risques liés au projet;
 - ◆ l'information relative à la priorisation;
 - ◆ l'information relative aux coûts prévus tout au long du cycle de vie de l'actif et au financement prévu.

2.6 Encadrement du processus

95. Le fait d'encadrer le processus d'élaboration du PTI est indispensable pour ultimement favoriser l'adoption d'un PTI contenant des prévisions d'investissement suffisamment rigoureuses afin de permettre de planifier, d'orienter et de coordonner efficacement les ressources de la municipalité.

Politique de gestion des actifs

Selon le *Guide de gestion d'actifs à l'intention des petites municipalités* du Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, une telle politique contient généralement :

- ◆ le contexte de la gestion d'actifs dans la municipalité;
- ◆ les orientations quant aux risques, aux coûts et aux services;
- ◆ les alignements pour les décisions d'acquisition, de remplacement et de mise au rancart des actifs;
- ◆ les approches de financement privilégiées;
- ◆ les rôles et responsabilités des élus et du personnel pour la gestion d'actifs.

96. L'encadrement du processus passe par la communication d'orientations et de lignes directrices aux intervenants. Ces orientations et ces lignes directrices pourraient concerner, par exemple, des objectifs d'investissements pour chacun des gestionnaires ou des objectifs pour le maintien d'actifs. En plus de permettre aux intervenants de connaître les orientations et les lignes directrices des décideurs et de favoriser leur respect, cette façon de faire permet de gagner en efficacité, notamment en favorisant la réduction du nombre de fois où les responsables de service devront proposer leur liste de projets. Par le biais de ces orientations et de ces lignes directrices, les intervenants connaissent en effet ce sur quoi les décisions devraient être basées. En ce sens, certaines municipalités ont une politique de gestion des actifs pour documenter les orientations et les lignes directrices que le conseil veut se donner sur les questions relatives à la gestion de l'ensemble des actifs de la municipalité.

97. Par ailleurs, le MAMH travaille conjointement avec le milieu municipal à un grand chantier qui amènera les municipalités à adopter et à mettre en œuvre, dans un premier temps, un plan de gestion des actifs municipaux en infrastructures d'eau. Des outils seront d'ailleurs conçus pour soutenir les municipalités dans cet exercice, qui a comme objectif de permettre aux municipalités de mieux établir leurs besoins et de planifier leurs investissements.

98. L'encadrement du processus passe également par une description de celui-ci et des rôles et responsabilités des intervenants qui y sont impliqués. En l'absence d'une description claire de ces éléments et de procédures spécifiques, l'élaboration du PTI est tributaire des employés en place, ce qui peut générer une perte de connaissance et de l'inefficacité advenant un roulement de personnel. Plus particulièrement, les nouveaux employés ou ceux nécessitant plus d'encadrement ne pourront pas s'appuyer sur une procédure établie ou ils devront investir du temps à comprendre le processus ou à élaborer une nouvelle façon de procéder. Lorsqu'une municipalité prend le temps de définir et de se questionner sur le processus qu'elle a mis en place, cela lui permet également d'envisager des améliorations qui lui permettront d'être davantage en phase avec ses besoins et sa réalité.

99. De plus, le simple fait de définir les rôles et responsabilités de tout un chacun permet de sensibiliser et de responsabiliser les intervenants quant au sérieux à accorder au processus d'élaboration du PTI et augmente leur imputabilité. Ceux-ci sont donc plus susceptibles d'investir les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

100. Enfin, l'encadrement du processus peut également être assuré par le développement d'outils d'analyse, de collecte et de compilation des données ainsi que de priorisation et de présentation des projets. Comme mentionné précédemment, une fiche projet et une grille d'évaluation peuvent être des outils intéressants à cet égard.

101. Les lacunes relevées dans le présent rapport résultent notamment du manque d'encadrement du processus d'élaboration du PTI. En effet, aucune des municipalités auditées n'a établi d'orientations, de lignes directrices, de procédures officielles ou d'outils, ni de description du processus ou des rôles et responsabilités des intervenants.

102. Pour les trois municipalités, il existe des calendriers de préparation budgétaire, incluant l'élaboration du PTI, qui présentent quelques dates importantes, l'objet des rencontres et les intervenants impliqués. Cependant, les renseignements qu'on y trouve sont nettement insuffisants pour guider adéquatement les intervenants dans leurs tâches. Établir un encadrement aurait permis notamment de mettre en place des standards de qualité à atteindre et d'orienter les intervenants sur les façons de faire et les outils à utiliser. En définitive, un encadrement clair du processus par les municipalités auditées aurait permis de faire en sorte que les PTI remplissent davantage leur rôle d'outil de planification des investissements.

103. Bien que nous ne concluons pas sur la qualité de celle-ci, il est intéressant de relever que Prévost dispose, depuis le mois de mars 2022, d'une politique sur la gestion de ses projets d'immobilisations d'une valeur de plus de 100 000 dollars, laquelle décrit des étapes du processus d'élaboration du PTI et des rôles et responsabilités en lien avec le processus. De plus, une bonne pratique, mise en place en 2018, a été identifiée à Prévost, soit l'élaboration d'une planification de ses investissements sur un horizon de plus de trois ans. Bien que nous n'ayons pas évalué cette planification, pareille façon de faire ne peut que présenter des avantages lorsqu'elle est bien effectuée. En effet, une telle planification est davantage orientée sur le cycle de vie des immobilisations et sur les investissements importants à venir à moyen et long terme, ce qui permet de mieux coordonner les ressources d'un point de vue opérationnel et financier. Plus particulièrement, les actifs en immobilisations ont généralement une durée de vie utile de plus de dix ans et une planification au-delà de trois ans permettrait aux municipalités d'anticiper les améliorations à apporter.

104. Par ailleurs, depuis le mois de mai 2022, Saint-Raymond a mis en ligne un processus de consultation publique : chaque citoyen est invité à soumettre des idées ou des projets sur diverses thématiques. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un encadrement formel, les données collectées s'ajouteront à celles que détient la municipalité et lui permettront d'alimenter sa réflexion sur ses choix en matière d'investissements.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 6. S'assurer qu'un encadrement approprié pour l'élaboration du programme triennal d'immobilisations est mis en place afin notamment de sensibiliser les intervenants à l'importance du programme triennal d'immobilisations et de permettre à ce dernier de jouer pleinement son rôle d'outil de planification.

Commentaires des municipalités auditées

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Municipalité de Val-des-Monts

« La Municipalité de Val-des-Monts a pris connaissance du rapport d'audit de performance sur le "processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations". Celui-ci vient confirmer ce que la municipalité avait constaté à l'effet que le processus actuel n'était pas optimal. La municipalité accueille donc positivement toutes les recommandations émises par la CMQ et s'appuiera donc sur celles-ci pour améliorer le processus actuel.

« Ce rapport constitue donc un précieux document de référence constructif qui guidera nos démarches d'amélioration du processus.

« La municipalité tient à souligner le travail, la courtoisie et le professionnalisme de l'équipe de la CMQ tout au long de son mandat. »

Ville de Prévost

« La Ville de Prévost a pris connaissance du rapport d'audit de performance sur le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations. Participer à cet audit de performance fut une excellente occasion de nous questionner et de faire évoluer nos pratiques en matière d'évaluation, de priorisation et de reddition de projets. Parallèlement à cet audit, nous nous sommes dotés d'outils pour mieux structurer notre processus et apprécier plus rapidement les impacts tant sur la dette que sur la taxation foncière que le PTI peut générer. Nous avons également développé une politique de gestion des projets d'immobilisations qui encadre le processus pour tous les projets supérieurs à 100 000 dollars.

« Nous tenons à souligner le professionnalisme et l'expertise des intervenants de la Commission municipale. Participer à un tel audit a sensibilisé tous les acteurs de notre organisation à l'amélioration continue. Nous nous engageons à adhérer aux recommandations formulées. »

Ville de Saint-Raymond

« Dès le départ, la Ville de Saint-Raymond a collaboré avec les intervenants de la Commission municipale du Québec (CMQ) à la réalisation de cet audit de performance pour l'élaboration du programme triennal d'immobilisations (PTI). Les échanges ont été constructifs et les recommandations nous permettront d'améliorer nos processus liés à l'adoption du PTI.

« Ces recommandations émises par la CMQ s'inscrivent également dans notre processus interne d'amélioration continue. Nous documenterons davantage nos suivis pour une meilleure efficacité et des choix plus éclairés. Les liens avec notre planification stratégique seront également renforcés, et nous poursuivrons la planification et la gestion de nos actifs avec l'ajout d'inventaires et de fiches techniques de suivis. Un plan d'action sera produit afin d'assurer une amélioration globale. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

ANNEXE 3 Programmes triennaux d'immobilisations vs réalisations

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec 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. Ces critères se fondent principalement sur les saines pratiques de gestion liées à l'activité auditée, lesquelles ont été promues par des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

Évaluer si le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations permet d'établir des prévisions d'investissement avec suffisamment de rigueur pour que la municipalité puisse planifier, orienter et coordonner efficacement ses ressources.

Critères d'évaluation

1. Les rôles, les responsabilités ainsi que les étapes relatives au processus sont clairement définis, documentés et suivis, le cas échéant.
2. La municipalité détient les données nécessaires pour établir les besoins et analyser les projets.
3. La priorisation des projets repose sur un processus structuré qui inclut des critères bien définis, lesquels tiennent compte notamment des documents de planification, des enjeux de la municipalité, de la capacité de réalisation (financière et opérationnelle) et de la pérennité des actifs.
4. Les hypothèses et l'information prises en compte pour établir le coût et le financement prévu sont appropriées et suffisamment étayées.
5. L'information permettant une prise de décision éclairée est rendue disponible aux membres du conseil municipal.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur la Commission municipale* et conformément aux méthodes de travail en vigueur à la Vice-présidente à la vérification. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, la Vice-présidente à la vérification applique la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle maintient 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 ses travaux, la Vice-présidente à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Municipalité de Val-des-Monts, la Ville de Prévost et la Ville de Saint-Raymond. Nos travaux d'audit ont porté plus particulièrement sur le processus d'élaboration du PTI, ce qui exclut son adoption en séance du conseil, ainsi que sur la gestion et la reddition de comptes des projets d'investissement. Ainsi, notre audit ne traite pas de la comptabilisation des dépenses et des transactions financières relatives aux immobilisations et de la présentation de celles-ci dans le rapport financier; ils sont audités par l'auditeur externe des états financiers. Le bien-fondé des choix d'investissements a été aussi exclu, même si nous avons apprécié le processus de priorisation des projets. De plus, bien que nos travaux aient pu permettre de déterminer si les municipalités détiennent les données nécessaires pour établir les besoins et analyser les projets d'investissements, nous ne formulons pas de conclusion globale sur la qualité de l'information relative à la gestion d'actifs en immobilisations détenue par les municipalités.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé les pratiques et les processus pertinents. Nous avons obtenu de l'information auprès du personnel des municipalités auditées et nous avons analysé également divers documents. De même, nous avons analysé, sur la base d'un échantillonnage par choix raisonné différents projets inscrits dans les PTI des municipalités auditées. Nos travaux nous ont permis d'évaluer le processus d'établissement des prévisions de coûts et de financement. Cependant, ils n'avaient pas pour objectif d'exprimer une opinion sur la plausibilité des prévisions ni sur leur probabilité de réalisation.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2021 à août 2022. Notre audit a porté sur le processus relatif à l'élaboration des PTI 2019-2021, 2020-2022, 2021-2023 et 2022-2024. Toutefois, certaines de nos observations pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Le présent rapport a été achevé le 25 novembre 2022.

Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification aux municipalités auditées.

Recommandation	Val-des-Monts	Prévost	Saint-Raymond
<p>▲ 1. Dans un premier temps, définir les besoins en matière d'information nécessaire pour aider à la prise de décision et déterminer les actifs critiques et prioritaires; dans un deuxième temps, bonifier et classer les données sur les immobilisations afin qu'elles incluent notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ un inventaire complet et à jour; ◆ l'état des actifs; ◆ la valeur de remplacement. 	◆		◆
<p>▲ 2. Regrouper les données existantes sur les immobilisations, dont celles détenues par les membres du personnel, et les consigner sous une forme exploitable afin de constituer la mémoire organisationnelle de la municipalité.</p>	◆		◆
<p>▲ 3. Se doter d'un cadre structuré d'analyse et de priorisation des projets, lequel inclut des outils et des balises ou des critères connus par les intervenants, afin de favoriser des choix judicieux permettant notamment d'assurer la pérennité des actifs tout en respectant leur capacité de réalisation.</p>	◆	◆	◆
<p>▲ 4. Établir un processus d'élaboration des estimations de coûts et de financement des projets structuré et suffisamment rigoureux pour que ces estimations soient adéquatement documentées et étayées par des hypothèses et des données appropriées.</p>	◆	◆	◆

Recommandation	Val-des-Monts	Prévost	Saint-Raymond
<p>▲ 5. Veiller à ce que l'information formelle transmise aux membres du conseil relativement aux projets contienne les renseignements prescrits par la loi et qu'elle soit suffisamment détaillée, et ce, en fonction de l'importance et de la sensibilité du projet, le but étant de permettre une prise de décision éclairée; cette information doit notamment inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ les besoins liés au projet et la portée de ce dernier; ◆ les enjeux et les risques liés au projet; ◆ l'information relative à la priorisation; ◆ l'information relative aux coûts prévus tout au long du cycle de vie de l'actif et au financement prévu. 	◆	◆	◆
<p>▲ 6. S'assurer qu'un encadrement approprié pour l'élaboration du programme triennal d'immobilisations est mis en place afin notamment de sensibiliser les intervenants à l'importance du programme triennal d'immobilisations et de permettre à ce dernier de jouer pleinement son rôle d'outil de planification.</p>	◆	◆	◆

Programmes triennaux d'immobilisations vs réalisations

Le tableau 2 présente les coûts prévus dans les PTI par rapport aux coûts réels des projets inclus dans les PTI et à ceux de tous les projets.

Tableau 2 Coûts prévus dans les PTI vs coûts réels (en milliers de dollars)

		2019	2020	2021	2022 ¹	2023 ¹	2024 ¹	Total	
Val-des-Monts	PTI 2019-2021	14 296	2 692	2 920				19 908	
	PTI 2020-2022		14 795	6 890	3 454			25 139	
	PTI 2021-2023			10 525	4 452	2 743		17 720	
	PTI 2022-2024				17 630	10 050	4 127	31 807	
	Coûts réels pour les projets prévus aux PTI	\$	3 648	1 173	5 620	n.d.	n.d.	n.d.	10 441
		%	26	8	53	n.d.	n.d.	n.d.	26
	Coûts réels de tous les projets		6 297	2 838	9 571	n.d.	n.d.	n.d.	18 706
Prévost	PTI 2019-2021	9 863	7 159	5 807				22 829	
	PTI 2020-2022		14 541	7 631	12 352			34 524	
	PTI 2021-2023			13 214	29 049	19 922		62 185	
	PTI 2022-2024				13 894	16 377	17 686	47 957	
	Coûts réels pour les projets prévus aux PTI	\$	5 246	5 455	5 554	n.d.	n.d.	n.d.	16 255
		%	53	38	42	n.d.	n.d.	n.d.	43
	Coûts réels de tous les projets		8 165	7 888	8 293	n.d.	n.d.	n.d.	24 346
Saint-Raymond	PTI 2019-2021	6 173	6 995	7 870				21 038	
	PTI 2020-2022		4 893	8 127	8 410			21 430	
	PTI 2021-2023			12 308	7 651	11 402		31 361	
	PTI 2022-2024				9 498	9 733	10 420	29 651	
	Coûts réels pour les projets prévus aux PTI	\$	3 334	2 368	7 225	n.d.	n.d.	n.d.	12 927
		%	54	48	59	n.d.	n.d.	n.d.	55
	Coûts réels de tous les projets		6 182	4 324	8 543	n.d.	n.d.	n.d.	19 049

1. L'information pour les réalisations de l'année 2022 (réel) et les suivantes n'est pas disponible en date de fin de nos travaux (mention « n.d. »).

Sources : Municipalités auditées.

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous