

GUIDE DE GESTION DES ACTIFS EN IMMOBILISATIONS À L'INTENTION DES ÉLUS MUNICIPAUX

Février 2015



À propos

Le Guide de gestion des actifs en immobilisations a été conçu dans le cadre d'un besoin exprimé par le *Comité consultatif sur les finances municipales* (CCFM) du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), regroupant des représentants d'associations et des unions municipales avec ceux du ministère. Pour donner suite au besoin exprimé par le CCFM, le ministère a subventionné le *Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines* (CERIU) pour la rédaction du Guide sous la supervision du *Groupe de travail sur les infrastructures*, groupe de travail ad hoc mis sur pied par le ministère à cette fin. Le CERIU a confié la rédaction du Guide en sous-traitance à M. Claude Bruxelles, ing., Ph. D.

Le Groupe de travail sur les infrastructures était composé de représentant(e)s des associations et unions suivantes :

- le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), par sa Direction générale des finances municipales et sa Direction générale des infrastructures
- le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)
- l'Union des municipalités du Québec (UMQ)
- la Fédération québécoise des municipalités (FQM)
- l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ)
- l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ)
- l'Association des gestionnaires financiers municipaux du Québec (AGFMQ)
- l'Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ)
- la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ)
- l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (CPA Québec)

Table des matières

Introduction	1
Mise en contexte.....	1
1. Démarche de gestion des actifs en immobilisations.....	2
2. Planification et définition des besoins	4
3. État des éléments d'actifs en immobilisations.....	5
4. Niveaux de service.....	7
5. Planification financière.....	7
6. Présentation du plan de gestion des actifs en immobilisations.....	8
Conclusion	9
Annexe : Glossaire.....	11

Introduction

Le Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des élus municipaux est un sommaire exécutif du Guide à l'intention des gestionnaires municipaux. Ce sommaire a pour objectif de mettre à la disposition des élus municipaux un outil qui couvre les différents aspects de la gestion des actifs municipaux en abordant les avantages d'une gestion des actifs en immobilisations, la planification et la définition des besoins, la collecte de données sur l'état des éléments d'actifs en immobilisations, les niveaux de service et la présentation du plan de gestion. La gestion de l'ensemble de ces données est nécessaire pour optimiser la prise de décision. Cette démarche est devenue essentielle étant donné le déficit d'entretien constaté par plusieurs municipalités.

Ce guide est applicable à l'ensemble des immobilisations de la municipalité, non seulement aux infrastructures. La municipalité dispose de nombreuses données nécessaires à la réalisation de son plan de gestion des actifs en immobilisations. Pour assurer le succès de cet exercice, les intervenants municipaux provenant de tous les services devront susciter les échanges d'informations, se coordonner et s'entendre sur la démarche à suivre. La réalisation du plan de gestion des actifs exige l'implication et la participation de plusieurs intervenants au sein de la municipalité :

- les élus et décideurs au niveau stratégique pour l'engagement dans le processus et la définition de la vision;
- les gestionnaires au niveau tactique pour l'adhésion à la vision et l'engagement à la démarche;
- le personnel technique au niveau opérationnel.

Mise en contexte

En 2012, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a commandé une étude¹ sur l'état des infrastructures municipales du Québec, étude qui révèle plusieurs constats. Les investissements en infrastructures ont été à leur niveau le plus bas dans les années 90, et ce, dans un contexte fiscal difficile. Depuis 2007, les différents paliers gouvernementaux ont accru considérablement leurs investissements. Il est alors devenu essentiel de porter un regard actualisé sur la situation des infrastructures municipales au Québec.

Lors des assises annuelles 2014 de l'UMQ, les grands enjeux préoccupant les municipalités y ont été présentés, soient le financement, les nouveaux programmes et la gestion municipale améliorée. Concernant le financement, il a été mentionné que, de 2008 à 2014, les

¹ Union des municipalités du Québec. 2012. Étude de l'état des infrastructures municipales du Québec. <http://www.umq.qc.ca/uploads/files/content/rapport-complet-infrastructures-municipales-oct12.pdf> [En ligne] Page consultée le 20 octobre 2014.

investissements pour la remise à niveau des infrastructures municipales ont totalisé 30 milliards de dollars, à un rythme moyen de 4,3 milliards de dollars par année. Pour un parc d'infrastructures municipales au Québec d'une valeur de remplacement d'environ 200 milliards de dollars, cela correspond à un budget annuel d'un peu plus que 2 % de la valeur de l'actif. Il a aussi été indiqué que le facteur de succès repose entièrement entre les mains des municipalités qui doivent impérativement optimiser la gestion de leurs infrastructures et miser sur une approche globale.

1. Démarche de gestion des actifs en immobilisations

La stratégie de gestion des actifs, définie au glossaire, est illustrée à la figure 1. Cette démarche favorise l'atteinte des niveaux de service désirés, au coût optimal.

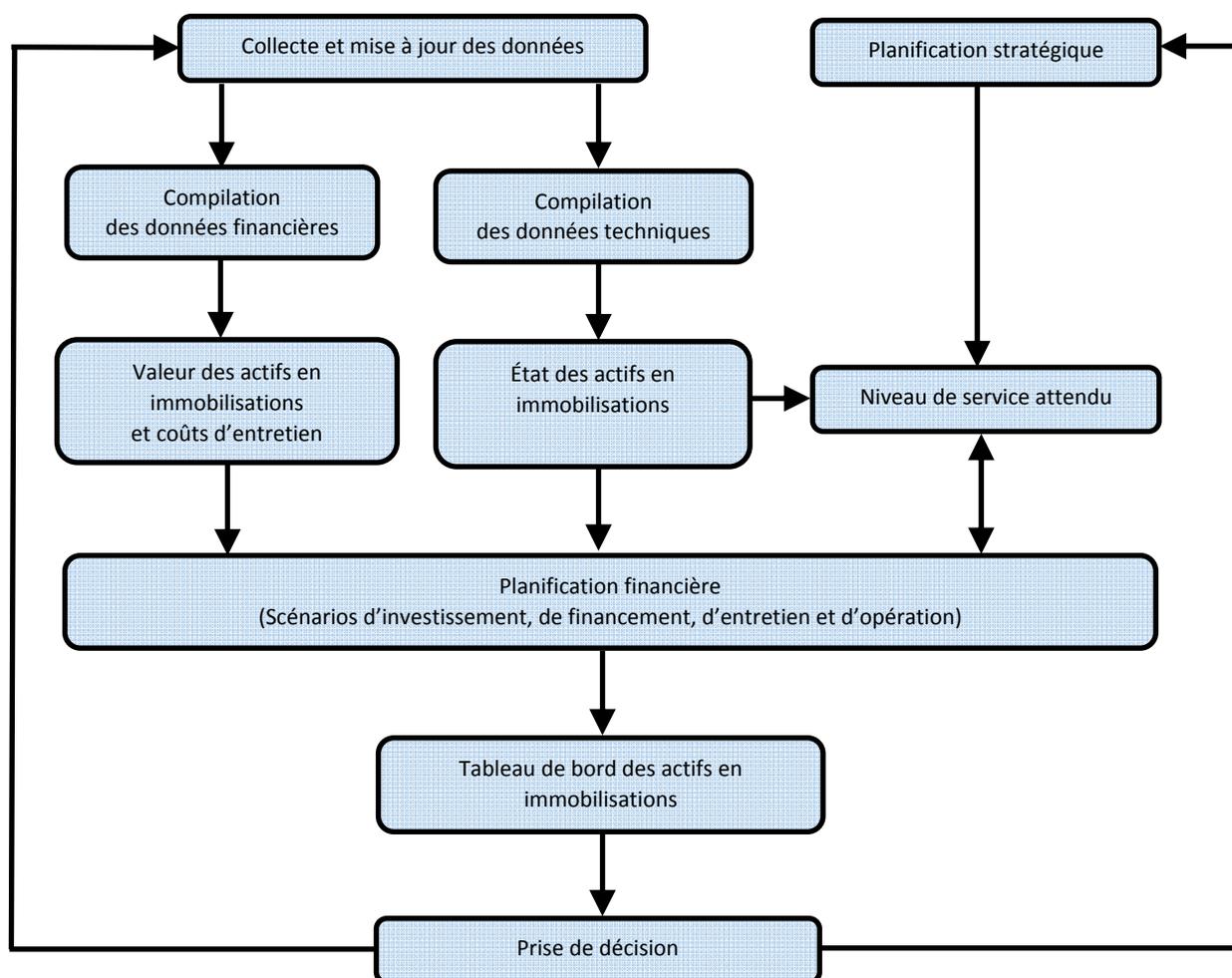


Figure 1. Démarche générale de gestion des actifs en immobilisations

Les étapes de collecte et compilation des données financières et d'établissement de la valeur des éléments d'actif sont réalisées par le personnel financier, et celles de la collecte et compilation des données techniques, de l'établissement de l'état des éléments d'actif ainsi que le portrait de l'état des actifs sont accomplies par le personnel technique. Les élus sont directement impliqués aux étapes de planification stratégique, de choix du niveau de service et de prise de décision. Les gestionnaires sont responsables de l'ensemble du processus et s'impliquent plus spécifiquement lors de la planification financière et de l'établissement du tableau de bord des actifs.

La stratégie de gestion de ces actifs est illustrée, à la figure 2, par une courbe de comportement représentant le cycle de vie de l'immobilisation. La courbe de comportement avec entretien suivi (en vert sur la figure 2) montre des activités d'entretien et de réhabilitation tout au long de la vie utile de l'actif. Cette approche facilite la conservation de l'actif. Par contre, la courbe de comportement sans entretien suivi (en jaune sur la figure 2) illustre une dégradation rapide de l'actif qui générera une intervention prématurée de réhabilitation majeure ou de reconstruction. Les coûts engendrés par cette stratégie réactive seront plus élevés que ceux générés par une approche proactive.

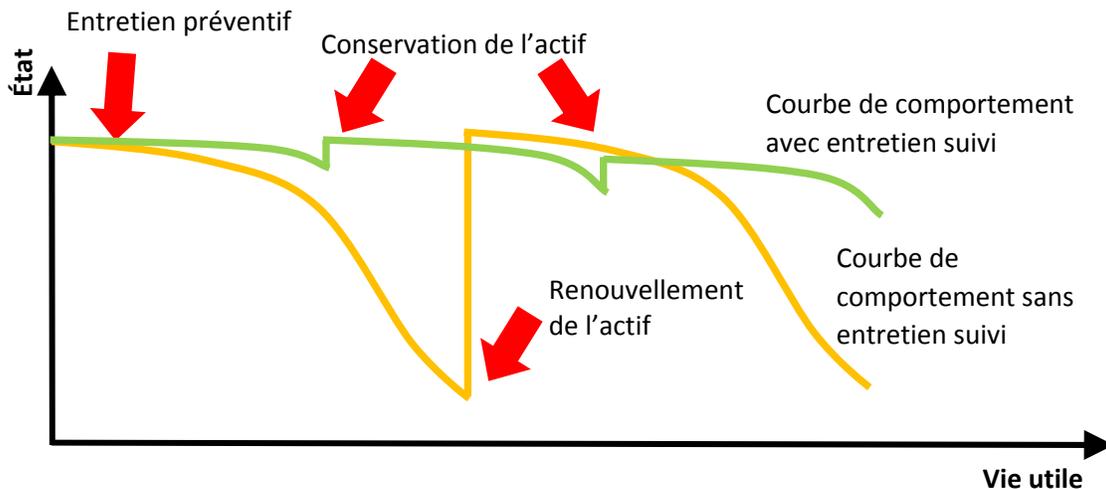


Figure 2. Stratégie de gestion des actifs en immobilisations

Différents niveaux de gestion (figure 3) supposent différents niveaux d'indicateurs et points de référence pouvant faire partie du tableau de bord. InfraGuide a défini trois niveaux : opérationnel, tactique et stratégique. Les indicateurs opérationnels sont habituellement des données granulaires sur des éléments d'actif déterminés dont on se sert pour prendre les décisions de tous les jours. Les indicateurs tactiques concernent les regroupements de différents types de données provenant d'indicateurs opérationnels dans le but de former un portrait d'ensemble. Les indicateurs stratégiques sont des évaluations globales d'objectifs.

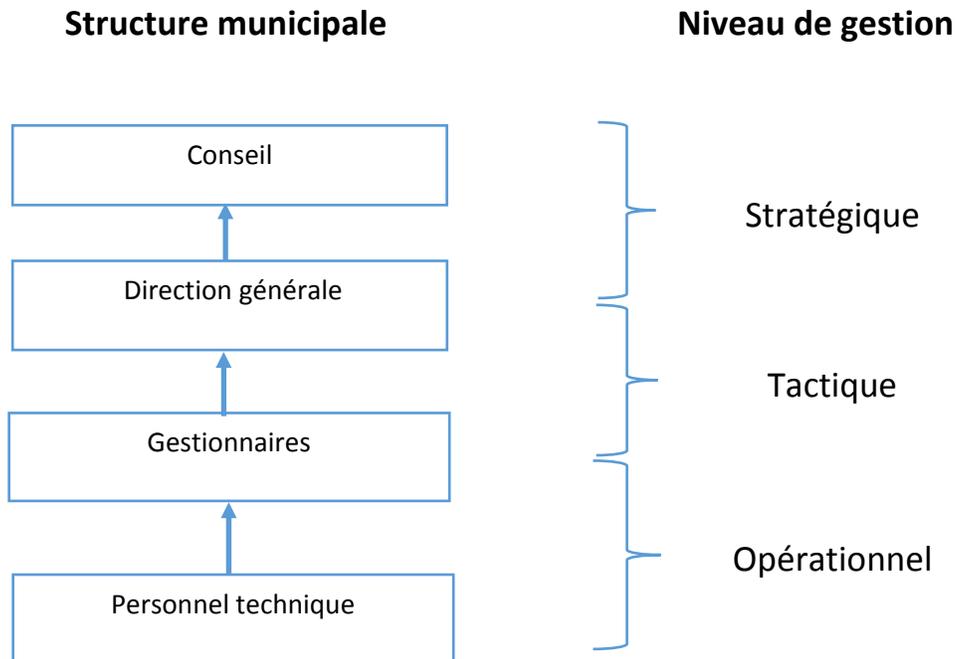


Figure 3. Hiérarchie des niveaux de gestion au sein d'une municipalité type (adaptée de l'ICCA)²

2. Planification et définition des besoins

La planification stratégique est l'outil avec lequel les élus matérialisent leur vision à moyen et à long terme de la municipalité. Elle s'initie par la volonté des élus, lesquels prennent en compte les besoins exprimés par les citoyens. La planification stratégique constitue un processus continu et intégré de réflexions, d'actions, de contrôles et d'ajustements qui facilite l'intégration et la gestion des changements avec plus de souplesse et de cohérence. Cela fait en sorte que la municipalité se développe et opère dans un cadre de priorités bien définies. La mise en œuvre du plan stratégique sera réussie si elle comprend tous les aspects du processus décisionnel de la municipalité et se fait en concertation avec tous les intervenants concernés.

Plusieurs méthodes contribuent à améliorer la planification et la définition du processus décisionnel des municipalités concernant les actifs en immobilisations. Ces méthodes s'appliquent autant aux petites qu'aux grandes municipalités, quel que soit leur rythme de croissance.

La population est sensibilisée à l'état des infrastructures municipales et s'intéresse à la planification et à l'établissement des priorités d'intervention. Elle paie et utilise les infrastructures dont elle est propriétaire et, de ce fait, sa participation à la vision globale est importante. Un moyen pour déterminer les niveaux de satisfaction des citoyens à l'égard des services des

²Institut Canadien des Comptables Agréés. 2009. Énoncé de pratiques recommandées PR-3 Évaluation des immobilisations corporelles.

infrastructures consiste à procéder à un sondage pour obtenir des commentaires sur les priorités budgétaires concernant les infrastructures proposées. Cette approche consultative pourrait permettre aux gestionnaires d'avoir, entre autres, un aperçu du degré de satisfaction de la population, d'établir un mécanisme permettant à la municipalité de raffiner sa vision, sa stratégie ou ses politiques, de constituer un processus de décision ouvert et transparent et de l'aider à déterminer les niveaux de service souhaités. Les citoyens et les élus municipaux bénéficieraient beaucoup de cette approche qui convient à n'importe quelle municipalité, peu importe sa taille.

Lors de la planification des projets, l'analyse des coûts doit être réalisée sur le cycle de vie de l'actif considéré. Il faut tenir compte, non seulement des investissements en immobilisations, mais également des coûts d'exploitation et d'entretien pendant toute la durée de vie de l'actif. Le MAMOT diffuse, sur son site internet, le Guide à l'intention des élus concernant les infrastructures municipales³, rédigé par le CERIU, qui présente les définitions de besoins à long, moyen et court terme :

- Les besoins à long terme comprennent l'identification des investissements futurs qui tiennent compte des besoins de la population et des niveaux de service convenus, de la vision du conseil municipal et des choix stratégiques de la municipalité en ce qui concerne les infrastructures.
- Les besoins à moyen terme sont liés aux interventions à moyen terme pour améliorer le niveau de service ou allonger la vie utile d'une immobilisation. La définition des besoins consiste alors à identifier les extensions du réseau et les sections problématiques nécessitant une intervention afin d'atteindre le niveau de service visé en fonction des objectifs.
- Les besoins à court terme incluent les interventions pour rectifier un état critique d'une infrastructure.

3. État des éléments d'actifs en immobilisations

La phase préliminaire à l'évaluation de l'état des actifs en immobilisations consiste à dresser un inventaire des actifs sous gestion. L'inventaire des actifs en immobilisations est la compilation systématique de toutes les informations actuelles tant quantitatives que qualitatives relatives aux infrastructures municipales et autres immobilisations. En clair, c'est établir tout ce que la municipalité possède avec son emplacement lorsqu'applicable. Les catégories d'immobilisations devront correspondre aux catégories déjà existantes aux états financiers et être en lien avec la politique de capitalisation propre à la municipalité. Ces catégories sont définies au Manuel de la

³ MAMROT. 2011. Guide à l'intention des élus concernant les infrastructures municipales.
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/infrastructures/documentation/guide_infra_elus.pdf [En ligne] Page consultée le 10 juin 2014.

présentation de l'information financière municipale, aux annexes 4-H et 4-I.⁴ Cette adéquation est compatible avec le rapport financier. Les immobilisations visées dans ce guide comprennent :

- Infrastructures
 - Conduites d'eau potable
 - Usines de traitement de l'eau potable
 - Usines et bassins d'épuration
 - Conduites d'égout
 - Sites d'enfouissement et incinérateurs
 - Chemins, rues, routes et trottoirs
 - Ponts, tunnels et viaducs
 - Systèmes d'éclairage des rues
 - Aires de stationnement
 - Parcs et terrains de jeux
 - Autres infrastructures
- Réseau d'électricité
- Bâtiments
 - Édifices administratifs
 - Édifices communautaires et récréatifs
- Améliorations locatives
- Véhicules
 - Véhicules de transport en commun
 - Autres
- Ameublement et équipement de bureau
- Machinerie, outillage et équipement divers
- Terrains
- Autres

Pour évaluer l'état des immobilisations, le barème proposé dans le présent guide est basé sur l'échelle de cotation suivante :

Tableau 1. Barème de cotation

Cote d'état	Description	Qualitatif
A	Satisfaisant pour l'avenir	Excellent
B	Adéquat pour l'instant	Bon
C	Suivi nécessaire	Acceptable
D	Risque de nuire au service	Mauvais
E	Inadéquat pour un usage soutenu	Très mauvais

⁴ MAMOT. 2014. Manuel de la présentation de l'information financière municipale. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances-indicateurs-de-gestion-et-fiscalite/information-financiere/presentation-de-linformation-financiere/manuel/> [En ligne] Page consultée le 26 novembre 2014

4. Niveaux de service

Le niveau de service représente une mesure qualitative et quantitative du service rendu en tenant compte d'un ou de plusieurs paramètres tels la sécurité, la satisfaction des clients, la qualité, la quantité, la capacité, la fiabilité, l'environnement, le coût, l'accessibilité, etc.

Avant de fixer le niveau de service d'un actif, il est nécessaire de bien connaître les éléments d'actifs en immobilisations existants et d'en évaluer leur rendement. Le gestionnaire se questionnera sur l'état actuel de l'actif, les dates d'acquisition ou de construction, réhabilitation ou remplacement, la durée de vie théorique prévue, la vie utile résiduelle déterminée après inspection, la détérioration actuelle, les possibilités de réhabilitation, les incidences techniques et financières, etc.

Les niveaux de service sont souvent dictés par la volonté des citoyens à payer. L'exception à cette règle peut être une exigence réglementaire qui oblige légalement la municipalité à fournir un niveau de service minimal, par exemple, certaines normes minimales de traitement de l'eau potable et d'épuration des eaux usées. Pour choisir en toute connaissance de cause un niveau de service, la municipalité doit s'assurer qu'elle puisse faire face aux impératifs financiers. Pour cela, il est essentiel de connaître le coût lié à divers niveaux de service (actuels ou alternatifs), estimer les ressources financières dont elle dispose, évaluer la volonté des citoyens à payer, comprendre les incidences liées au fait de ne pas atteindre certains niveaux de service et saisir les répercussions à long terme en matière de coût sur le cycle de vie de la mise en œuvre de niveaux de service fixés.

5. Planification financière

À cette étape, la planification financière doit s'intéresser autant au budget d'investissement qu'au budget d'opération. Le budget d'investissement doit permettre d'identifier les investissements optimaux sur le cycle de vie de l'actif. Ces investissements optimaux correspondent aux plus économiques tout en maintenant la pérennité de l'immobilisation. Les investissements identifiés pour les trois prochaines années sont inscrits au PTI. Le budget d'opération comprend les budgets d'entretien et d'exploitation des actifs, inscrits au budget de fonctionnement de la municipalité.

L'analyse économique du cycle de vie d'une immobilisation, aussi connue sous le vocable *Life Cycle Cost Analysis* (LCCA), est une technique qui permet d'identifier parmi diverses alternatives, celle qui présente la situation la plus économique sur la durée de vie complète d'un actif (Figure 2 de la section 1). Le plan de gestion des actifs en immobilisations doit suivre une approche basée sur une analyse des coûts sur le cycle de vie, la détermination de la valeur de l'actif et la prise en compte des risques.

Les méthodes d'évaluation des actifs les plus utiles, dans la situation qui nous concerne, sont :

- la valeur comptable d'un actif, laquelle est la valeur du coût initial à laquelle on soustrait la valeur résiduelle à la fin de la durée de vie prévue et l'amortissement cumulé;
- le coût estimé de remplacement, lequel est une méthode simple et peut être communiquée et comprise facilement;
- le coût estimé de remplacement déprécié d'un actif, lequel est sa valeur de remplacement ajustée à son état de détérioration au moment du remplacement. Ce coût est celui jugé le plus pertinent aux fins du présent guide.

6. Présentation du plan de gestion des actifs en immobilisations

Le rapport du plan de gestion des actifs en immobilisations doit contenir les éléments nécessaires à l'évaluation de l'état de chaque actif pour établir le tableau de bord des actifs en immobilisations. Le tableau de bord est un outil permettant de se situer dans le présent, d'identifier la cible à atteindre et de suivre la tendance par rapport à cette cible. Un tel tableau de bord servira aux municipalités pour suivre l'évolution de leurs immobilisations. Un graphique, sous la forme d'une pointe de tarte, tel que montré à la figure 4, permettra de visualiser l'état et la tendance selon les investissements recommandés, et les coûts de remplacement dépréciés de chaque actif.

Pour chaque actif énoncé dans l'inventaire de la section 3, les informations suivantes seront compilées :

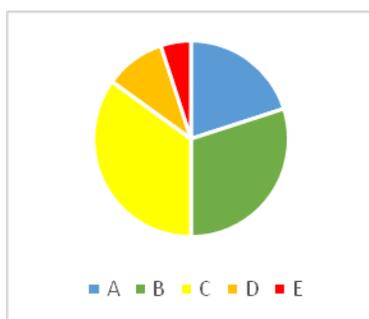
- Longueur cumulée ou nombre d'actifs
- Cote moyenne de l'état passé
- Cote moyenne de l'état actuel
- Durée de vie utile moyenne
- Total de la valeur comptable nette
- Total de la valeur de remplacement
- Total de la valeur de remplacement dépréciée
- Coûts d'entretien
- Budget annuel d'entretien moyen passé
- Budget annuel d'entretien moyen actuel
- Budget annuel d'investissement moyen passé
- Budget annuel d'investissement moyen actuel
- Tendance

Exemple : Conduites d'eau potable

Les montants concernant les budgets annuels d'entretien et d'investissement ne servent qu'à établir les tendances. Par exemple, l'état actuel de 270 kilomètres de longueur de conduites d'eau potable est évalué comme suit :

- 54 km en excellent état soit 20 % de A
- 81 km en bon état soit 30 % de B
- 95 km en état acceptable soit 35 % de C
- 27 km en mauvais état soit 10 % de D
- 13 km en très mauvais état soit 5 % de E

Le tableau de bord inclut notamment les informations ci-dessous :



Cote d'état		Tendance
B	Cible	↑
C	Actuel	
D	Passé	

Longueur : 270 km

Coûts de remplacement dépréciés : 550,0 M\$

Figure 4. Exemple de tableau de bord de l'actif : conduites d'eau potable

Conclusion : Cette amélioration traduit une bonne pratique de gestion, et les décideurs peuvent viser un objectif de B. Pour afficher une tendance à la hausse, il est impératif de hausser les niveaux d'entretien et d'investissement pour le prochain exercice.

Conclusion

Le présent guide constitue un sommaire à l'intention des élus municipaux. Le lecteur est invité, pour plus de détails, à consulter le *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux* qui présente une méthodologie simple et rigoureuse que les élus, gestionnaires et autres intervenants municipaux pourront appliquer afin de mieux connaître l'évolution de leurs immobilisations.

Le présent guide résume l'approche stratégique de gestion des actifs et avance des concepts de planification et de définition des besoins. Il synthétise les différentes étapes à réaliser pour établir le portrait de l'état des actifs en immobilisations ainsi que pour établir le niveau de service attendu. Ces deux étapes, préliminaires à la planification financière, serviront à dresser un tableau de bord réaliste des actifs et de ce fait, permettront de prendre les meilleures décisions. Il aborde également la planification stratégique, laquelle est une étape importante du processus de gestion des actifs en immobilisations.

Les intervenants au sein de la municipalité doivent travailler ensemble et partager des informations, car la réussite du projet dépend du degré d'implication et de collaboration de chacun des membres de l'équipe municipale. Avec un effort raisonnable de temps et d'argent, la municipalité réalisera rapidement qu'il s'agit d'un investissement rentable. Cette démarche fait ressortir les avantages d'une bonne gestion des actifs en immobilisations, soit l'optimisation de la prise de décision et le maintien optimal du niveau de service attendu sur la durée de vie utile de l'actif.

Le plan de gestion est évolutif et doit être maintenu à jour continuellement pour bénéficier des avantages d'un tel plan. En réalisant ce plan de gestion, les décisions des élus et des gestionnaires municipaux seront plus éclairées et les investissements sur leurs actifs en immobilisations en seront optimisés.

Une gestion responsable améliore les communications avec les citoyens et facilite les décisions du conseil en matière d'actifs en immobilisations. Dans ces conditions, les objectifs du plan de gestion des immobilisations sont atteints, et cela au bénéfice de la collectivité.

Annexe : Glossaire

- Actif en immobilisations : une composante matérielle corporelle qui a une certaine valeur et permet la prestation de service. Cela comprend, sans s'y limiter, les routes, les trottoirs, les ponts, les réseaux d'eau potable et d'égouts, les bâtiments, les installations récréatives et les parcs.
- Gestion des actifs en immobilisations : une approche stratégique intégrée pour gérer les immobilisations caractérisée par plusieurs clés notamment la valeur de l'actif, la gestion du cycle de vie, la durabilité, l'évaluation du risque, la mesure de la performance et l'intégration des plans technique et financier.
- Infrastructure : un ensemble d'installations publiques ou ouvrages (routes, ponts, rues, conduites d'eau, ports, etc.) servant à fournir des services qui accroissent la capacité de production nécessaire au fonctionnement d'un service.
- Niveau de service : une mesure qualitative du service rendu à la collectivité en tenant compte d'un ou plusieurs des paramètres tels la sécurité, la satisfaction des clients, la qualité, la quantité, la capacité, la fiabilité, l'environnement, le coût, l'accessibilité, etc.
- Plan d'intervention : un outil qui vise à assurer la pérennité des infrastructures en optimisant les investissements à réaliser sur le réseau par une priorisation des travaux d'infrastructures.
- Stratégie de gestion de l'actif : une stratégie englobant l'élaboration et la mise en œuvre de plans et de programmes de création d'actif, d'exploitation, d'entretien, de réhabilitation ou de remplacement, d'élimination et de contrôle du comportement destinés à permettre l'atteinte au coût optimal des niveaux de service désirés et des autres objectifs opérationnels.
- Tableau de bord : un outil permettant à un gestionnaire de suivre l'évolution des résultats, les écarts par rapport à des valeurs de référence et qui répond aux besoins d'un pilotage rapide et permanent sur un ensemble de variables tant financières, quantitatives que qualitatives.