



Bureau de la vérificatrice
générale

AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

RAPPORT

**ÉLABORATION ET ADOPTION DU
PROGRAMME TRIENNAL DE DÉPENSES
MUNICIPALES EN IMMOBILISATIONS (PTI)**



Juin 2019

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE	5
1.1 PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PTI ET RÔLES ET RESPONSABILITÉS	7
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	7
2.1 RESPONSABILITÉS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	8
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	8
3.1 CADRE DE RÉFÉRENCE	9
3.2 STRATÉGIE INTÉGRÉE DE GESTION DES INVESTISSEMENTS EN IMMOBILISATIONS	10
3.2.1 Investissements nécessaires pour assurer la pérennité des infrastructures existantes	11
3.2.2 Capacité d'investissement respectant les objectifs financiers	14
3.2.3 Investissements nécessaires pour réaliser la vision de la Ville.....	17
3.2.4 Approche intégrée de gestion des investissements en immobilisations	18
3.3 PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE GESTION DU PTI.....	20
3.3.1 Résultats de la vérification de huit (8) projets inscrits au PTI et dont la réalisation était prévue en 2017	21
3.3.2 Orientations générales et mise en priorité des projets	22
3.3.3 Description des projets et évaluation des coûts	24
3.3.4 Capacité de réalisation des projets	25
3.4 SUIVI DE LA RÉALISATION DU PTI ET REDDITION DE COMPTES	27
ANNEXE 1 - OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION.....	29

Dans ce rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

1. VUE D'ENSEMBLE

En vertu de la *Loi sur les cités et villes*¹, le conseil municipal de la Ville de Sherbrooke doit adopter chaque année un programme de dépenses en immobilisations retenues pour les trois (3) exercices financiers subséquents.

Tel qu'indiqué sur le site Internet du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, « la programmation des dépenses en immobilisations par un organisme municipal vise les objectifs suivants :

- lui fournir un outil de planification des investissements compte tenu de ses priorités de développement et des ressources financières dont il dispose;
- lui permettre d'évaluer l'incidence financière des projets sur les budgets annuels futurs;
- lui permettre d'élaborer son calendrier de réalisation des règlements d'emprunt tout en l'aidant à connaître ses besoins de financement². »

Le programme triennal de dépenses municipales en immobilisations (PTI) présente par année l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations que prévoit effectuer la Ville et dont la période de financement excède généralement douze (12) mois. Les projets d'immobilisations inscrits au PTI visent entre autres le maintien des infrastructures existantes, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens par un meilleur aménagement urbain et le développement économique, culturel et social de la Ville. Le cadre financier ainsi que la capacité de réalisation de la Ville servent de balises pour l'élaboration du PTI.

Le PTI 2019-2020-2021 de la Ville de Sherbrooke a été adopté par le conseil municipal le 26 octobre 2018. Les investissements nécessaires à la planification et à la réalisation des projets d'immobilisations pour cette période sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 - PTI 2019-2020-2021 Investissements par catégorie de dépenses en immobilisations et leur financement (en millions \$)

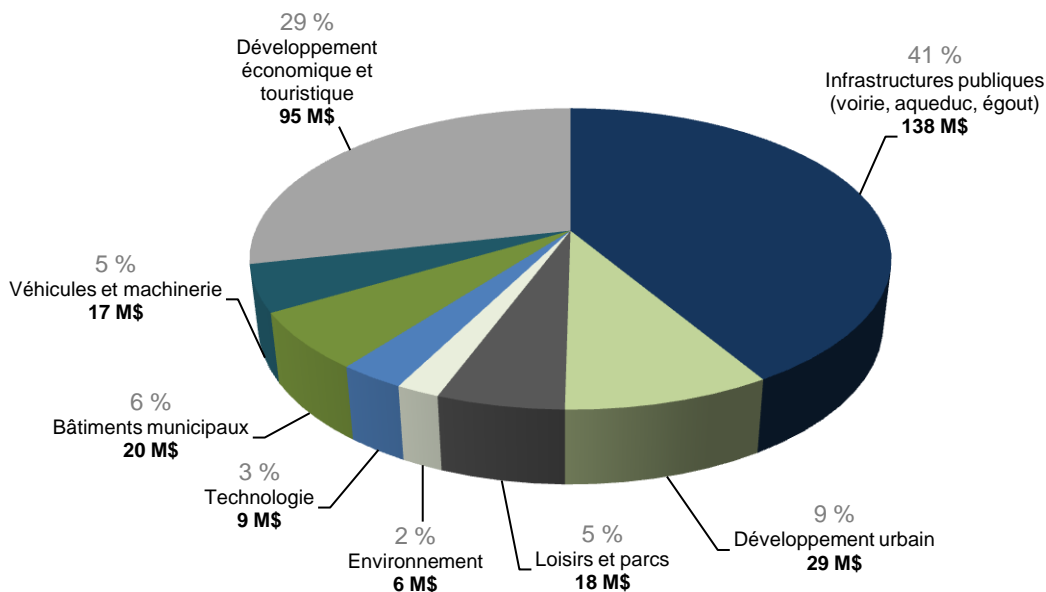
Catégorie de dépenses en immobilisations	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	TOTAL
Projets relatifs aux opérations de la Ville	69	88	81	238
Projets de développement économique	37	38	20	95
Sous-total excluant Hydro-Sherbrooke	106	126	101	333
Projets relatifs aux opérations d'Hydro-Sherbrooke	13	14	13	40
TOTAL des investissements	119	140	114	373
Financement				
Dépenses financées par des tiers incluant les subventions	35	34	28	97
Dépenses financées par la Ville	84	106	86	276
TOTAL du financement	119	140	114	373

¹ Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap-19, à jour au 1^{er} mai 2019

² <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-de-dépenses-en-immobilisations/>

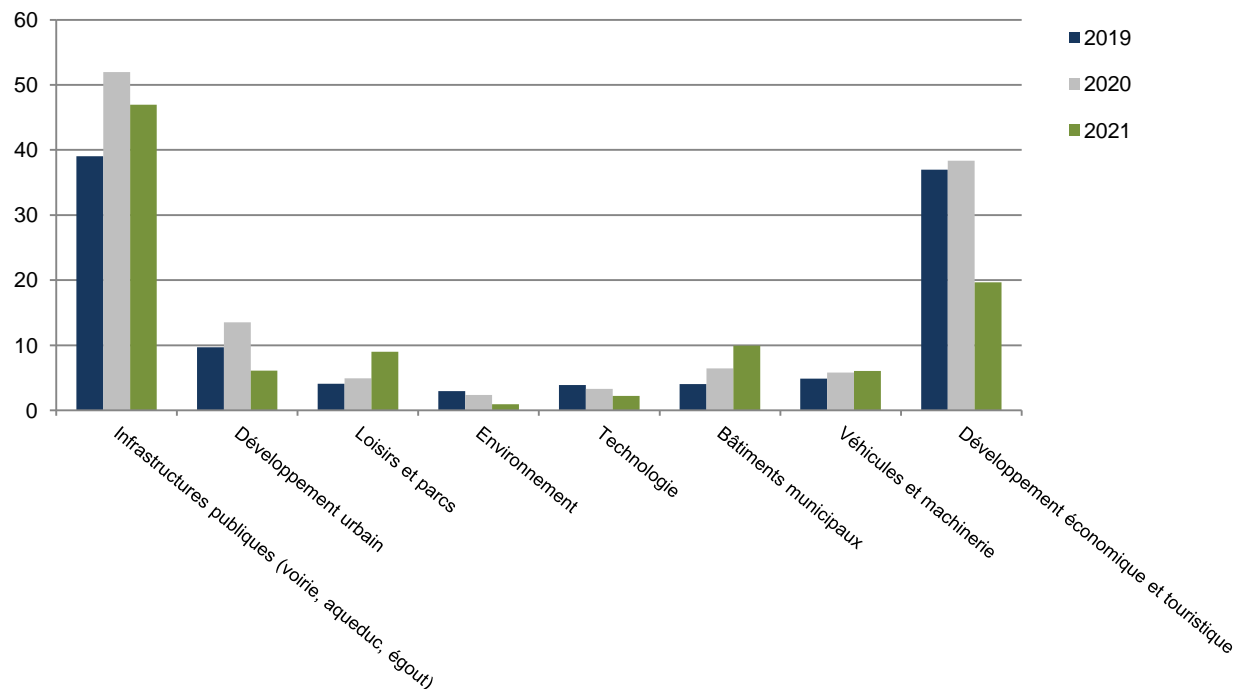
Le graphique 1 illustre la répartition des investissements en immobilisations que compte réaliser la Ville au cours des trois (3) prochaines années en fonction de la nature des investissements prévus, en excluant les dépenses d'Hydro-Sherbrooke.

Graphique 1 – Répartition des investissements par secteur (millions de \$) – PTI 2019-2020-2021



Annuellement, les investissements par secteur se présentent ainsi :

Graphique 2 – Investissements annuels par secteur (en millions \$)



1.1 PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PTI ET RÔLES ET RESPONSABILITÉS

L'élaboration du PTI relève de la Direction générale (DG) qui en a délégué la coordination au Service des infrastructures urbaines (SIU). Les directeurs de service préparent d'abord, pour les cédules

³ dont ils sont responsables, une fiche pour chacun des projets qu'ils souhaitent réaliser. Le SIU peut commenter le contenu des fiches s'il juge qu'elles sont incomplètes. Il consolide l'information obtenue pour produire une première version du PTI qui sera ensuite présentée aux différents intervenants, dont la DG, les directeurs généraux adjoints (DGA) et les directeurs de service.

C'est sur cette base de projets que débute l'établissement des priorités, un exercice dirigé par la DG, assistée par un comité de travail composé des DGA, de la directrice et de la coordonnatrice du SIU ainsi que de la directrice du Service des finances. Il s'agit d'un processus itératif qui peut durer plusieurs semaines. C'est à cette étape que les directeurs de service présentent leurs cédules et leurs « fiches projet » au comité. Celui-ci révisé l'ensemble du PTI et prend des décisions sur chacun des projets, à savoir : accepter le projet, l'échelonner dans le temps, le retarder ou l'annuler. Cette prise de décision s'appuie sur les disponibilités budgétaires établies en collaboration avec le Service des finances.

Le SIU produit les différentes versions du PTI (19 versions pour le PTI 2019-2020-2021) au fur et à mesure de l'exercice. La Direction générale dépose le document au Comité exécutif pour révision avant le dépôt au conseil municipal pour approbation finale.

Une fois le PTI approuvé, les services sont responsables de planifier et de réaliser les projets du PTI qui font partie de leurs cédules.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur l'élaboration et l'adoption du PTI à la Ville de Sherbrooke. J'ai réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001), ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenues par CPA Canada.

Mon audit visait à m'assurer que la Ville s'est dotée de processus et d'outils lui permettant d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre un PTI qui est aligné sur les priorités stratégiques de la Ville et qui permet d'assurer la pérennité de ses actifs, et ce, dans le respect de son cadre financier.

³ Une cédule comprend l'ensemble des projets d'investissement en immobilisations liés à un domaine d'activité, par exemple la voirie, les aqueducs, les loisirs et les parcs et la gestion des propriétés municipales.

Mon audit porte sur les activités ayant conduit à l'élaboration du PTI 2019-2020-2021. De plus, certains procédés d'audit ont porté sur un échantillon de projets inscrits dans la première année du PTI 2017-2018-2019. Mes travaux ont été réalisés entre novembre 2018 et avril 2019.

2.1 RESPONSABILITÉS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et à émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe 1.

La vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle 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. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

La Ville de Sherbrooke fait face à un défi de taille en ce qui a trait à la pérennité de ses infrastructures. Les données disponibles me permettent de conclure que les investissements actuels de la Ville sont insuffisants pour maintenir ses actifs dans un état permettant de continuer à offrir le niveau de service actuel.

Plusieurs services de la Ville ont une bonne connaissance de leurs actifs. Ils en ont fait l'inventaire et ont évalué les investissements annuels nécessaires pour en assurer la pérennité. Des efforts supplémentaires doivent toutefois être réalisés pour obtenir une information de niveau comparable pour tous les secteurs de la Ville. De même, des améliorations sont nécessaires pour intégrer les données disponibles afin d'avoir une vue d'ensemble des besoins.

Par ailleurs, la Ville ne s'est pas dotée d'un plan à long terme intégrant tous les volets d'une bonne gestion des dépenses en immobilisations, soit : la connaissance des besoins d'investissement pour assurer la pérennité des actifs, l'identification des investissements découlant de sa vision stratégique (nouveaux services, amélioration des niveaux de services actuels, etc.) et l'évaluation de la capacité financière à long terme. En conséquence, l'organisation n'a pas établi d'orientations générales d'investissement à long terme, appuyé par un plan de financement, pour chacune de ses principales catégories d'actifs. De plus, elle ne possède pas de portefeuille présentant l'ensemble de ses projets d'investissement.

Des améliorations doivent être apportées au processus d'élaboration annuel du PTI. En effet, la Ville doit procéder à une meilleure évaluation de ses projets en termes de portée, de coûts et d'échéanciers avant de les inscrire dans son programme triennal de dépenses en immobilisations. J'ai observé des écarts importants, pour plusieurs projets analysés, entre ce qui était prévu au PTI de 2017 et ce qui s'est concrétisé par la suite. De plus, la Ville se doit de communiquer des orientations claires aux gestionnaires relativement à ses priorités d'investissement, et ce, dès le début du processus d'élaboration du PTI. Elle devrait aussi définir des critères de priorisation, alignés sur une éventuelle planification stratégique, pour le choix de ses projets de développement.

Enfin, j'ai observé que l'information présentée aux élus ne leur permet pas d'avoir un portrait global de l'état de situation et ne les informe pas de l'effet des investissements proposés sur l'atteinte des objectifs de la Ville en matière de pérennité des infrastructures et de développement de ses services.

3.1 CADRE DE RÉFÉRENCE

Le Centre d'expertise et de recherches en infrastructures urbaines (CERIU) a produit le *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux* (février 2015). Le document mentionne que la prise de décision optimale en matière d'investissement en immobilisations requiert l'intégration des données liées à la planification et à la définition des besoins, à l'état des actifs détenus, aux niveaux souhaités de service ainsi que l'élaboration d'un plan de gestion des actifs en immobilisations. Comme le souligne le document, « cette démarche est devenue essentielle étant donné le déficit d'entretien constaté par plusieurs municipalités⁴ ».

Le Guide propose une démarche (figure 1) qui permet d'élaborer un plan de gestion des actifs d'une durée de trois (3) à dix (10) ans. L'approche stratégique intégrée englobe l'élaboration et la mise en œuvre de plans et de programmes en vue de permettre l'atteinte au coût optimal des niveaux de service désirés et des autres objectifs opérationnels.

Le CERIU précise que l'adoption d'une telle démarche est une décision qui revient à chaque administration municipale en considérant que celle-ci implique certains risques et défis, notamment la nécessité « d'être ancrée solidement dans le plan d'activités stratégiques et générales de la municipalité⁵ ».

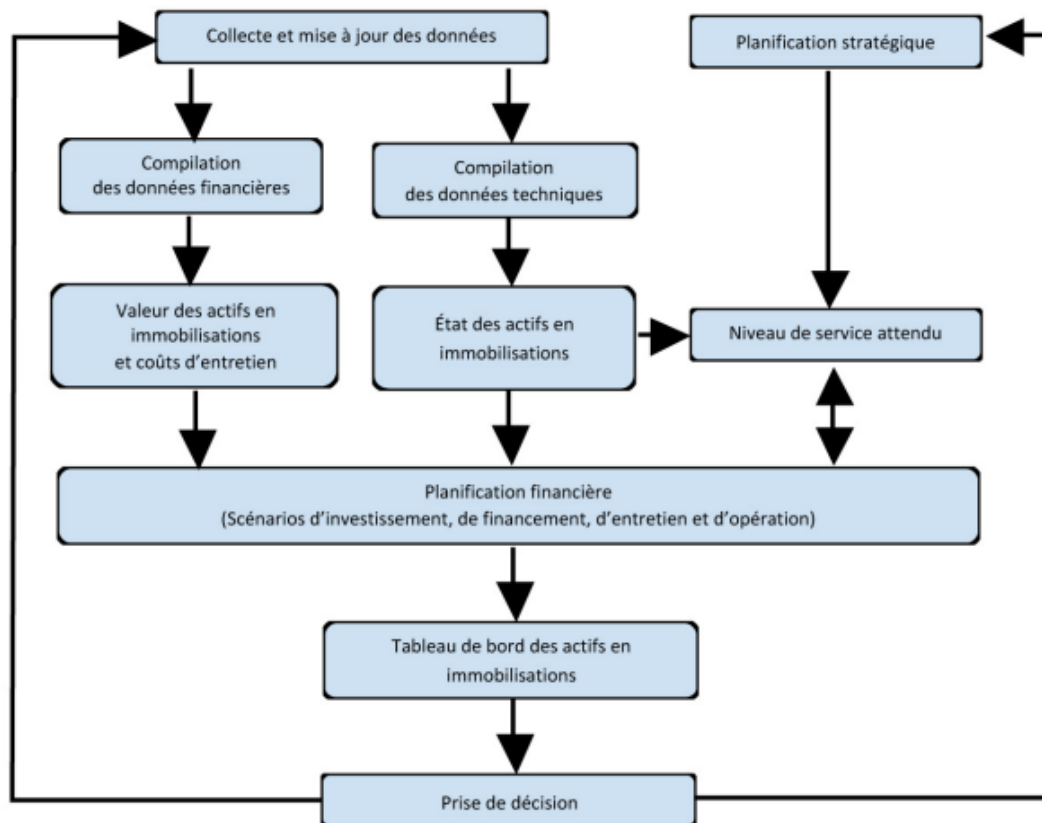
Bien que le Guide ait une portée plus large que le processus d'élaboration du PTI, il m'a servi de cadre de référence pour planifier mon audit. En effet, plusieurs des concepts qui y sont présentés constituent de bonnes pratiques applicables à la préparation du programme de dépenses en immobilisations.

⁴ CERIU, *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux*, 2015, p. 1

⁵ *Ibid.*, p. 5

Figure 1 – Démarche de gestion des actifs en immobilisations

Source : *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux*, 2015, p. 4

**3.2 STRATÉGIE INTÉGRÉE DE GESTION DES INVESTISSEMENTS EN IMMOBILISATIONS**

La figure 2 présente de façon simplifiée les trois (3) éléments d'information clés que devrait posséder toute municipalité préalablement à la préparation de son PTI. J'ai évalué les outils et les mécanismes que la Ville a mis en place pour s'assurer d'avoir l'information relative à chacun de ces éléments. J'ai ensuite vérifié si la Ville s'était dotée des outils nécessaires pour en faire une intégration efficace.

Figure 2 – Informations nécessaires pour optimiser la prise de décision en matière d'investissement en immobilisations



3.2.1 Investissements nécessaires pour assurer la pérennité des infrastructures existantes

Les données recueillies auprès des directeurs de service m'ont permis de constater que la plupart de ceux-ci ont entrepris, au cours des dernières années, des exercices visant à inventorier et à décrire l'état de leurs infrastructures. Concernant la voirie municipale et les conduites d'aqueducs et d'égouts, des mesures sont imposées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qui, depuis 2013, demande aux villes de déposer un plan d'intervention qui répond à ses exigences, à savoir : que la Ville ait réalisé une collecte de données sur ses actifs, qu'elle en ait fait l'auscultation pour déterminer leur état et qu'elle priorise ses interventions en fonction de ces informations.

Pour ce qui est des autres catégories d'actifs (voir le tableau 2), la plupart des secteurs ont initié des projets visant à mieux connaître l'état de leurs actifs et à évaluer les investissements nécessaires pour assurer leur pérennité. Certains de ces travaux ont permis de sensibiliser les autorités municipales à l'ampleur des défis liés à la pérennité des infrastructures. Par exemple, le Service de l'entretien et de la voirie – Division des bâtiments a présenté au conseil municipal un Plan de gestion des actifs immobiliers qui s'appuie sur la réalisation d'audits de l'état de ses principaux bâtiments, représentant 70 % de la superficie totale des édifices municipaux. Le document présente également les investissements nécessaires pour leur entretien au cours des 30 prochaines années.

Le tableau 2 ci-dessous résume les données recueillies auprès des gestionnaires de la Ville. J'y présente la valeur de remplacement des actifs, les investissements annuels requis, tels qu'estimés par les gestionnaires responsables des secteurs, et les investissements annuels moyens réalisés au

cours des dernières années (investissements passés)⁶. J'ai utilisé les pictogrammes et codes de couleur suivants pour présenter mon appréciation de la qualité des données disponibles sur l'état des actifs pour chacune des catégories :












 Inventaire et état des actifs connus	 Inventaire connu et analyse partielle de l'état	 Inventaire seulement (complet ou partiel)
--	---	---

Tableau 2 – Information sur les actifs municipaux, incluant leur valeur et les investissements s'y rapportant

Catégories	Qualité des données	Valeur de remplacement	Investissement annuel requis	Investissement annuel 2014 à 2018 ⁷
Voirie municipale		1 600,0 M\$	21,0 M\$ ⁸	14,0 M\$
Aqueducs et égouts		1 400,0 M\$	13,5 M\$ ⁹	8,4 M\$
Propriétés municipales (excluant la gestion des eaux)		330,0 M\$	6,3 M\$ ¹⁰	3,5 M\$
Parcs urbains et de loisirs		250,0 M\$	5,0 M\$ ¹¹	3,2 M\$
Véhicules et machineries		50,0 M\$	6,5 M\$	4,2 M\$
Hydro-Sherbrooke Réseau		240,0 M\$	6,0 M\$ ¹¹	3,3 M\$
Hydro-Sherbrooke Postes et centrales		70,0 M\$	1,7 M\$ ¹¹	4,4 M\$
Total (excluant Propriétés-Gestion des eaux) ¹²		3 940,0 M\$	60,0 M\$	41,0 M\$
Propriétés-Gestion des eaux		300,0 M\$	28,0 M\$ ¹³	2,1 M\$
Total		4 240,0 M\$	88,0 M\$	43,1 M\$

⁶ Dépenses payées par le budget d'investissements seulement. Certaines dépenses du budget d'opération contribuent aussi à la pérennité des infrastructures. Pour le SIU, cela représente environ 200 000 \$ par année alors que pour les propriétés municipales, le montant varie de 100 000 \$ à 300 000 \$ par année.

⁷ Chiffre indexé en dollars de 2019 sur la base du taux d'inflation annuel de la Banque du Canada.

⁸ Investissement requis, basé sur une évaluation réalisée en 2013, pour maintenir le niveau de service qui existait à ce moment, c'est-à-dire une cote « passable » pour les réseaux artériels et les réseaux locaux urbains. Le montant a été indexé pour tenir compte de la hausse annuelle des coûts.

⁹ Selon une estimation préliminaire réalisée aux fins de mon audit par la Division ingénierie du SIU.

¹⁰ Moyenne annuelle établie à partir des données du Plan de gestion des actifs immobiliers (2018).

¹¹ Estimé sur la base d'une durée de vie utile de 50 ans.

¹² Exclu du calcul compte tenu de l'incertitude liée à l'estimation des investissements futurs requis.

¹³ Donnée provenant du formulaire *Coûts et revenus des services d'eau* transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation en 2017. La durée de vie restante ayant servi au calcul a été fournie par le Ministère et n'est pas partagée par la Ville, ce qui enlève de la valeur à cette estimation.

La comparaison des investissements annuels historiques avec les estimations des investissements requis pour assurer la pérennité des actifs et maintenir les niveaux de service (en excluant la gestion des eaux) présente un sous-investissement annuel de 19 M\$. Les sommes actuellement investies qui correspondent à 68 % de celles qui seraient requises sont insuffisantes. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les données obtenues des services pourraient constituer un seuil minimum. D'une part, l'évaluation des investissements futurs ne tient pas toujours compte du déficit d'entretien accumulé puisque cette donnée n'est connue que pour la voirie et les bâtiments municipaux. D'autre part, il faut souligner que les montants établis pour la voirie municipale ne suffisent qu'à maintenir l'état du réseau tel qu'il était évalué en 2013 et qui était qualifié alors de « passable ».

Outre le risque de ne pouvoir maintenir le niveau de service, un sous-investissement pour l'entretien et la réparation des immobilisations peut avoir des conséquences importantes sur d'autres volets des opérations de la Ville, tels que la sécurité, la réputation de la Ville et sa capacité d'attraction.

Pour mettre un terme à ses sous-investissements, la Ville se doit d'établir une stratégie d'intervention pour chacune des catégories d'actif. Ces stratégies doivent reposer sur différents éléments, notamment la priorisation des interventions à réaliser, la possibilité de se départir des actifs qualifiés de « non productifs » et les approches de financement à privilégier. Elles doivent ensuite se consolider dans une approche intégrée de gestion des investissements pour l'ensemble de la Ville.

En ce qui a trait à la vente de certains actifs non productifs, deux services ont entrepris des exercices visant à identifier les opportunités de désinvestissement. Dans le cas de la Division des bâtiments, l'identification des actifs à vendre fait partie du Plan de gestion des actifs immobiliers qu'elle vient de commencer à mettre en œuvre. De son côté, le Service de l'approvisionnement et des équipements rencontre régulièrement les services afin de revoir les rapports d'utilisation de leurs véhicules et d'identifier des opportunités d'optimisation.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de :

- (1) Poursuivre ses efforts pour inventorier et documenter l'état de ses actifs et évaluer ses besoins d'investissement.
- (2) Identifier et évaluer les scénarios pour pallier les sous-investissements. Cette réflexion doit se faire dans le cadre d'une approche intégrée que je détaille à la section 3.2.4.
- (3) Évaluer les opportunités de se départir de certains actifs non productifs et procéder à leur disposition.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- (1) Nous sommes d'accord avec votre constat à l'effet de poursuivre les efforts pour inventorier et documenter l'état des actifs municipaux, comme ce qui a déjà été réalisé par quelques unités de travail, notamment à la Division des bâtiments et au Service des infrastructures urbaines (SIU).
- (2) Depuis quelques mois, la Direction générale est à élaborer une planification stratégique qui sera directement reliée aux budgets de fonctionnement et d'immobilisations de la Ville, ce qui permettra d'avoir une approche plus intégrée.
- (3) Nous sommes d'accord d'évaluer les opportunités pour nous départir d'actifs. Des services à la Ville, notamment le Service de l'approvisionnement et des équipements (SAE), travaillent déjà depuis plusieurs années dans cette optique (ex. : disposition des véhicules en fin de vie utile). Pour le Service de l'entretien et de la voirie (SEV), la démarche est amorcée et elle se poursuivra.

3.2.2 Capacité d'investissement respectant les objectifs financiers

Les investissements projetés pour l'année 2019 (tableau 1) totalisent 119 M\$, dont 35 M\$ sont financés par des subventions gouvernementales et 84 M\$ sont assumés par la Ville. Le tableau 3 présente les sources de financement utilisées par la Ville pour faire face à ces dépenses.

Tableau 3 – Sources de financement pour les investissements en immobilisations assumés par la Ville

Projets Ville		
Emprunt	35,9 M\$	70 %
Payé comptant (budget d'opération de la Ville)	5,0 M\$	10 %
Fonds de roulement	9,7 M\$	19 %
Autres (surplus accumulé et différentes réserves)	0,7 M\$	1 %
Total du financement PTI Ville	51,3 M\$	100 %
Projets Hydro-Sherbrooke		
Emprunt	13,2 M\$	100 %
Projets de développement économique		
Emprunt	19,5 M\$	100 %
Total des projets financés en interne	84,0 M\$	—

L'emprunt à long terme constitue la principale source de financement des projets d'immobilisations. En 2011, la Ville s'est dotée d'une Politique de gestion de la dette. Elle mentionne que les objectifs sont de maintenir l'endettement de la Ville à un niveau raisonnable, de maintenir un bon équilibre entre la charge fiscale et les services offerts à la génération actuelle et aux générations futures et d'exercer une veille constante sur l'évolution du niveau d'endettement. La Politique prévoit des

mesures de reddition de comptes aux élus, notamment en ce qui concerne le suivi des ratios financiers suivants :

- Endettement total net à long terme représentant un maximum de 100 % des revenus totaux annuels;
- Service de la dette n'excédant pas 15 % des revenus totaux annuels.¹⁴

Au début de l'exercice annuel de préparation du PTI, la Ville détermine le montant de la dette à long terme disponible pour les projets d'investissement de l'année à venir (excluant les projets de développement économique), en se basant sur le capital remboursé dans l'année précédente. Cette approche, qui n'est pas prévue dans la Politique de gestion de la dette, est utilisée par la direction depuis quelques années. Une fois le montant établi, les ratios financiers prévus dans la Politique sont calculés pour s'assurer que le niveau d'endettement maximal n'est pas dépassé.

L'approche utilisée par la Ville pour déterminer sa capacité d'investissement aurait avantage à être améliorée. D'abord, la direction n'a pas établi de plan financier à long terme qui lui permettrait de prévoir l'évolution de sa situation financière et de faire différents scénarios intégrant des hypothèses de revenus, de dépenses et d'investissement. Une telle approche permettrait de mieux mesurer les impacts des différents scénarios sur la taxe foncière et sur le niveau d'endettement.

Par ailleurs, comme le souhaitent la haute direction et le Service des finances, une révision de la Politique devra être réalisée pour s'assurer qu'elle réponde davantage aux besoins de la Ville et qu'elle devienne l'outil privilégié à partir duquel seront déterminés les montants d'investissement à financer par la dette à long terme. Certaines réflexions ont été entreprises à ce sujet.

Actuellement, les ratios établis dans la Politique mettent l'accent sur la comparaison entre le niveau d'endettement, le service de la dette et les revenus annuels totaux de la Ville, ce qui inclut différents types de revenus qui ne devraient pas nécessairement être inclus compte tenu de la variabilité de certains, comme c'est le cas des subventions. La Ville devrait intégrer aussi d'autres types de ratios pour assurer un meilleur arrimage entre le service de la dette et le total des dépenses de la Ville ou encore entre l'endettement et la valeur foncière et *per capita*. Ces réflexions devraient être réalisées en s'inspirant de travaux similaires réalisés par d'autres villes.

Ultimement, ces changements viseront à permettre à la Ville de déterminer un niveau d'endettement optimal qui tient compte de l'ampleur de ses défis d'investissement tout en maintenant un équilibre financier aligné sur ses orientations à long terme.

¹⁴ Ville de Sherbrooke, *Politique de gestion de la dette*, 2011, p. 1

3.2.2.1 Financement des projets de développement économique

Depuis 2018, la Ville réalise son calcul de la dette disponible en excluant le financement des projets de développement économique. L'argument invoqué est que ces investissements doivent s'autofinancer par de nouveaux revenus de taxes et que la dette qui y est rattachée ne devrait pas être considérée dans le calcul des ratios d'endettement. Cette approche permet à la Ville de dégager des sommes supplémentaires pour ses autres projets d'investissement en immobilisations.

Pour qu'une telle approche soit pertinente, elle doit être appuyée par des analyses financières qui permettent d'évaluer la rentabilité des projets et de déterminer à quel moment les revenus générés permettront de couvrir l'ensemble des dépenses, incluant le service de la dette. De telles analyses permettraient également de mesurer l'impact des projets sur l'équité fiscale, c'est-à-dire l'effet de la charge financière des citoyens aujourd'hui pour générer des revenus à plus long terme.

À ce jour, deux dossiers majeurs ont été traités comme des projets de développement économique, soit le projet de Wellington Sud et la revitalisation des Grandes Fourches. Bien que des études de potentiel aient été réalisées dans les deux cas, seul le projet des Grandes Fourches a fait l'objet d'une analyse financière sommaire. Mon examen des documents disponibles relativement à ces deux projets m'a permis de conclure qu'il ne s'agissait pas d'études de rentabilité suffisantes pour permettre aux élus de bien comprendre l'impact de ces projets sur la gestion des finances à long terme de la Ville.

Les représentants de la Direction générale adjointe - Développement et partenariat ont indiqué leur volonté de se doter d'un cadre d'analyse des impacts économiques des grands projets. Il n'y a pas de calendrier établi à cet effet.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de :

- (4) Se doter d'une planification financière à long terme qui lui permettra d'analyser différents scénarios d'investissement et de financement et évaluer l'effet de ceux-ci sur le taux d'endettement, sur les dépenses et, ultimement, sur les taxes municipales.
- (5) Réviser sa Politique de gestion de la dette.
- (6) Élaborer des outils d'analyse financière des projets de développement économique permettant d'évaluer leur rentabilité ainsi que leur impact sur la situation financière globale de la Ville.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- (4) L'élaboration de la planification financière avec des scénarios est à l'étude et elle permettra d'améliorer le processus budgétaire.
- (5) Pour commenter le point 5, des travaux concernant la révision de la Politique de gestion de la dette sont en cours. La révision a été entamée en janvier 2019 et nous en sommes actuellement à développer les métriques qui nous permettront une analyse la plus juste possible de la situation actuelle et à venir de la dette.
- (6) Au cours des derniers mois, nous avons effectué quelques recherches pour nous doter d'outils d'analyses et développer un modèle afin d'évaluer l'impact financier des projets de développement économique.

Nous constatons que peu d'outils ont été développés dans le milieu municipal. Pour le moment, nous préférons confier des mandats ponctuels à des firmes spécialisées dans les domaines concernés.

3.2.3 Investissements nécessaires pour réaliser la vision de la Ville

Comme le souligne le *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux* du CERIU, la planification stratégique constitue la base à partir de laquelle l'organisation déterminera les investissements nécessaires, notamment sur le plan des infrastructures, pour soutenir l'offre de service souhaitée. Le CERIU mentionne que « les plans stratégiques ont généralement un horizon de 10 à 25 ans aux fins de la planification financière, même si les gestionnaires d'actifs peuvent regarder bien au-delà de cette période afin d'évaluer pleinement les stratégies optimales de cycle de vie¹⁵ ».

La réflexion stratégique sur l'offre de service souhaitée inclut l'évaluation des critères d'établissement des priorités et des niveaux de service actuels ainsi que de la possibilité d'ajouter des services pour rendre la Ville plus attrayante et créer de la richesse. De plus, le plan d'action stratégique peut identifier les travaux nécessaires pour répondre à de nouvelles exigences réglementaires.

Les projets découlant du plan stratégique peuvent nécessiter des investissements importants dont le financement doit être planifié. Une vision à long terme améliorera la qualité de la prise de décision. Une telle vision doit être mise à jour périodiquement pour tenir compte de l'évolution des contextes externes et internes de la Ville.

J'ai constaté que, malgré la présence de plans directeurs pour certains domaines d'activités¹⁶, la Ville ne dispose pas d'un plan stratégique définissant les orientations et les objectifs futurs en matière de développement de son offre globale de service.

¹⁵ CERIU, *Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des gestionnaires municipaux*, 2015, p. 16

¹⁶ Énoncé de vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social du territoire, le plan directeur des parcs, le plan directeur d'aménagement durable du centre-ville de Sherbrooke et le plan directeur d'aménagement et de développement de la rue King Ouest.

En l'absence d'un plan à long terme intégré, il est difficile pour l'organisation d'avoir un portrait juste de ses besoins de développement et ainsi, de prévoir les ressources financières pour les combler. Par ailleurs, se doter d'une vision à long terme facilite le rôle des directeurs de service dans l'identification de leurs priorités d'action. Conséquemment, une planification stratégique définie et partagée aura pour effet de rendre le processus annuel de conception du PTI plus efficace et efficient.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de :

- (7) Poursuivre l'exercice de planification stratégique qui permettra de définir les grands paramètres de son offre de service et des développements futurs dans chacun de ses domaines d'activités.
- (8) Développer, sur la base de la planification stratégique, un portefeuille des projets de développement qui sera un intrant clé d'une approche de gestion intégrée des investissements en immobilisations.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

(7 et 8) Depuis le début de l'année, nous travaillons à l'élaboration d'une planification stratégique et d'un outil de gestion pour suivre l'évolution du portefeuille de projets.

Des ressources ont été attirées à la Direction générale pour travailler sur ces deux points. Ce dossier est prioritaire pour la Direction générale.

SIU : Les investissements effectués sur le plan des infrastructures sont notamment conditionnés par les programmes de subventions en vigueur au moment de la préparation du PTI. Il est cependant important de noter que les investissements effectués depuis plusieurs années sont en deçà des besoins pour maintenir les infrastructures dans un état souhaitable et ainsi, pour maintenir une offre de service acceptable pour le citoyen.

3.2.4 Approche intégrée de gestion des investissements en immobilisations

Plusieurs services possèdent une bonne connaissance de l'état de leurs infrastructures et des investissements futurs nécessaires pour en assurer la pérennité. De plus, certains d'entre eux ont fait des présentations aux élus municipaux pour les informer de l'état des lieux ainsi que pour exprimer leurs demandes budgétaires pour les années à venir.

Par ailleurs, j'ai recommandé à la Ville de se doter d'un portefeuille de projets pour assurer tant la mise en œuvre de son plan stratégique que la pérennité des actifs qu'elle possède et de procéder à une planification financière à long terme.

Pour que toutes ces informations prennent leur pleine valeur, il est essentiel de les intégrer dans une gestion globale. De plus, la Ville devrait mettre en place une structure de gestion, qu'il s'agisse

d'un bureau de projet ou d'un autre modèle, qui coordonnerait les travaux d'élaboration et de mise à jour du portefeuille de projets. Celle-ci se rapporterait à une structure de gouvernance qui aurait la légitimité de définir les orientations et de prendre les décisions finales.

L'instauration d'une telle approche de gestion intégrée permettrait d'abord à la Ville de mettre en perspective, dans une vision à moyen ou long terme, ses besoins d'investissement pour la pérennité de ses actifs, ses besoins d'investissement pour son développement et sa capacité financière à long terme. Les élus seraient ainsi mieux outillés pour prendre des décisions reposant sur une information de qualité. Il serait aussi plus facile pour ces derniers de donner des orientations claires qui faciliteraient le processus d'élaboration du PTI. Par exemple, certaines municipalités se sont engagées à allouer des enveloppes budgétaires fixes, sur plusieurs années, pour les dépenses d'investissement de certaines catégories d'actifs telles que la voirie, les bâtiments et les parcs urbains.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de :

- (9) Mettre en place une structure de gestion et de gouvernance dont le mandat sera de faire une gestion intégrée des investissements en immobilisations.
- (10) Développer un portefeuille global des projets d'investissement, mis à jour en continu, qui servirait d'intrant au processus annuel d'élaboration du PTI. Celui-ci inclurait les projets de toute nature : pérennité des actifs, développement de service, développement économique.
- (11) Établir des orientations générales d'investissement à long terme, appuyées par un plan de financement.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- (9) Afin d'effectuer un virage important dans la gestion des investissements en immobilisations, la Direction générale, appuyée par le bureau de la performance, a repris la gestion et le suivi des travaux qui entourent le PTI.
- (10) Un outil de gestion que nous avons commencé à développer pour la Direction générale permet de suivre le portefeuille de projets.
- (11) La révision de la gestion de la dette et la planification stratégique permettront d'établir des orientations générales d'investissement à long terme.

SIU : Une vision à moyen ou long terme des besoins d'investissement pour la pérennité des actifs est effectivement souhaitable. Cependant, il faut comprendre que chaque année, il y a des infrastructures non planifiées qui présentent des besoins immédiats et pour lesquelles on doit prévoir un investissement urgent dans l'année qui vient. Ces événements ne pourront jamais être planifiés.

3.3 PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE GESTION DU PTI

J'ai réalisé les procédés d'audit qui m'ont permis d'évaluer l'efficacité du processus d'élaboration du PTI. J'ai d'abord discuté avec des gestionnaires impliqués dans cette activité afin de comprendre le fonctionnement de la Ville et ses outils. J'ai aussi analysé un échantillon de huit (8) projets, présentés ci-après et qui étaient inscrits à l'année 1 du PTI 2017-2018-2019. Cette décision a été dictée par mon intention de vérifier des projets complétés à la date de mes travaux.

Tableau 4 – Échantillon de projets analysés

Cédule	Nom du projet / nature des travaux	Coûts du projet selon PTI	Coût réel du projet ¹⁷
02 - Égout	Réhabilitation du bassin d'assainissement de Rock Forest	800 000 \$	<i>300 000 \$</i> ¹⁷
03 - Aqueduc	Réhabilitation de la station de pompage Bergeron	300 000 \$	<i>1 000 000 \$</i> ¹⁷
04 - Voirie	Réaménagement d'un tronçon de la 12 ^e Avenue Nord	800 000 \$	790 000 \$
06 – Loisirs et parcs	Réfection de terrains de soccer	450 000 \$	374 000 \$
10 - Urbanisme	Revitalisation de la rue King Ouest (mise en œuvre du Plan directeur), tronçon entre les rues Rioux et Léger	200 000 \$	Non réalisé
11 – Propriétés municipales	Réaménagement du 400 rue Marquette	226 000 \$	249 000 \$
25 – Hydro Sherbrooke – Production travaux de génie civil	Réfection de la Centrale Drummond	850 000 \$	832 000 \$
42 – Entretien majeur voirie et infrastructures souterraines	Enveloppe pour la réfection des réseaux	2 195 000 \$	Non vérifié. Voir la note à la page suivante.

Mes travaux d'audit relatifs à ces projets visaient à m'assurer qu'ils avaient fait l'objet d'une analyse suffisante pour en définir la portée, le coût et l'échéancier avant leur adoption au PTI. J'ai aussi vérifié si les projets ont été réalisés tel que prévu et s'ils ont fait l'objet d'une reddition de comptes permettant de juger de l'atteinte des objectifs visés. Les résultats de mon analyse sont présentés ci-après. Ces constats me permettent d'appuyer les observations présentées dans les sections subséquentes du rapport qui portent sur le processus d'élaboration du PTI.

¹⁷ Les montants en italique sont des estimés en date de mes travaux, car les projets ne sont pas finalisés.

3.3.1 Résultats de la vérification de huit (8) projets inscrits au PTI et dont la réalisation était prévue en 2017

3.3.1.1 Sommaire des résultats

Le tableau 5 résume mes constats. J'ai été en mesure de vérifier que deux (2) des quatre (4) critères pour le projet de la cédule 42 - *Entretien majeur voirie et infrastructures souterraines* (Coût du projet et date de réalisation). Il s'agit d'une enveloppe budgétaire de 2,2 M\$ qui faisait partie d'un budget global de 9 M\$ dédié au programme de réfection majeure des chaussées pour l'année 2017. Lors de la préparation du PTI, il n'y avait pas de liste de projets spécifiques attachés à la demande.

Tableau 5 – Constats liés à la définition et à la réalisation des huit projets analysés

Une analyse suffisante du projet a-t-elle été complétée avant son adoption au PTI?	Le projet a-t-il été réalisé comme prévu au PTI?		
	Portée du projet	Coûts du projet	Date de réalisation
<ul style="list-style-type: none"> Quatre (4) des sept (7) projets n'ont pas été analysés suffisamment avant leur dépôt au PTI, entraînant des changements importants à leur portée ou à leurs coûts. 	<ul style="list-style-type: none"> La portée du projet a été modifiée pour trois (3) des sept (7) projets. 	<ul style="list-style-type: none"> Trois (3) projets ont été finalisés avec moins de 10 % d'écart de coût par rapport à l'estimation du PTI. La portée d'un de ces projets avait toutefois été changée. Un (1) projet finalisé avec un écart de coût d'un peu plus de 15 %. Un (1) projet complété à moins de 40 % des coûts prévus au PTI. Un (1) projet dont le coût réel a plus que triplé par rapport à l'estimation du PTI. 	<ul style="list-style-type: none"> Trois (3) projets ont été complétés en 2017 tel que prévu au PTI. Quatre (4) projets ont accusé des retards variant de 6 à 18 mois. Un (1) projet était toujours en suspens à la date de mes travaux d'audit.

3.3.1.2 Observations relatives aux projets pour lesquels des lacunes ont été observées

Les quatre (4) projets suivants n'ont pas été décrits et évalués avec suffisamment de précision avant leur dépôt au PTI, ce qui explique que des changements importants à leur portée ou à leurs coûts soient survenus au cours de leur réalisation.

- Réhabilitation du bassin d'assainissement de Rock Forest : Des études réalisées en 2016 ont permis d'identifier différents scénarios de reconstruction ou de réparation. Cependant, le

scénario retenu pour le PTI, estimé à 800 000 \$, n'est pas celui qui s'est concrétisé. Le coût de réalisation du projet, qui n'était pas terminé en date de réalisation de mes travaux, est aujourd'hui estimé à 300 000 \$.

- Revitalisation de la rue King Ouest : Le projet global de revitalisation est bien décrit dans le Plan directeur d'aménagement et de développement de la rue King Ouest. Cependant, la vision qui y est présentée est en constante évolution, de sorte que le projet présenté, qui consistait à faire une première phase de travaux mineurs, a été reporté et n'est pas encore réalisé à ce jour.
- Réhabilitation de la station de pompage Bergeron : Le besoin était bien décrit en date du dépôt au PTI, mais puisqu'il n'y avait pas d'étude d'avant-projet, l'estimation préliminaire des coûts, totalisant 300 000 \$, était de faible qualité. Le coût total estimé pour l'ensemble du projet, dont la fin est maintenant prévue en mai 2019, a été révisé à environ 1 M\$.
- Réaménagement du 400 rue Marquette : Des modifications à la portée du projet ont été rendues nécessaires à la suite de la réalisation des plans par les architectes. Malgré que les changements proposés étaient significatifs, le coût réel du projet a peu varié par rapport à l'estimation initiale.

3.3.1.3 Conclusion générale de l'analyse des huit (8) projets

Mon audit a démontré que les analyses préalables à l'inscription des projets au PTI étaient insuffisantes dans la majorité des cas, ce qui a entraîné des modifications à la portée des travaux ainsi que des écarts de coûts parfois importants.

Par ailleurs, plusieurs projets ne sont pas réalisés dans l'année du PTI. Cela s'explique par le fait que les projets sont portés au PTI sans tenir compte des délais réels de réalisation des différentes étapes d'un projet, soit : études préliminaires, appels d'offres des professionnels, travaux des professionnels et préparation des plans et devis, appels d'offres des entrepreneurs et construction.

Mes recommandations pour améliorer le processus d'élaboration du PTI sont présentées dans les sections qui suivent.

3.3.2 Orientations générales et mise en priorité des projets

C'est le Service des infrastructures urbaines qui initie le processus de préparation du PTI en adressant un courriel aux directeurs de service afin qu'ils soumettent leurs projets d'immobilisations. Pour le PTI 2019-2020-2021, la demande a été envoyée le 23 mars 2018 et ne comportait aucune directive ni orientation particulière quant aux priorités de la Ville pour l'exercice à venir.

Puisque la Ville ne s'est pas dotée d'un processus de gestion intégrée des investissements en immobilisations et considérant l'absence de directive pour la préparation du PTI, il revient aux directeurs responsables des cédules de déposer la liste des projets qu'ils souhaitent inscrire au programme triennal. Les projets sont décrits dans une fiche intitulée « projet de dépenses en

immobilisations » qui inclut une section dans laquelle le responsable indique le niveau de priorité des projets soumis sur une échelle de 1 à 5. Par exemple, les projets de priorité 1 ne peuvent pas être reportés en raison d'obligations légales alors que ceux de priorité 5 peuvent l'être sans qu'il y ait d'impact important et immédiat pour la Ville.

L'absence de directive en début de processus n'est pas conforme aux bonnes pratiques utilisées lors de la préparation de budgets, qu'il s'agisse de dépenses en immobilisations ou de dépenses d'opération. En effet, le fait de donner des orientations aux gestionnaires leur permet de préparer leurs demandes budgétaires en connaissant les balises qui encadrent le processus décisionnel. Cette approche améliore l'efficacité et l'efficacité du processus budgétaire tout en réduisant le nombre d'itérations et la durée du processus.

Le processus de la Ville met l'accent sur le choix des projets qui seront réalisés à l'année 1 du PTI alors que l'identification des projets des années 2 et 3 repose principalement sur la connaissance des programmes de subvention à venir. Les choix des projets par secteur sont réalisés par les directeurs de service pour chacune de leurs cédules. Les services responsables des principales cédules possèdent des approches structurées de priorisation à partir desquelles ils choisissent les projets qui contribuent le plus à la pérennité des actifs. C'est le cas des projets d'investissement pour les conduites d'eau potable, les égouts, les chaussées et les propriétés municipales. Hydro-Sherbrooke ne possède pas d'approche aussi formelle, mais maintient en continu un registre de tous les travaux à réaliser sur les postes et les centrales à partir duquel la direction fait la sélection des projets.

La Direction générale, appuyée par le comité de travail du PTI, rencontre les secteurs pour discuter des projets soumis et en fait l'analyse afin de déterminer, à l'aide d'un processus itératif, ceux qui seront retenus en fonction des sommes disponibles. La mise en priorité sur une base globale est ensuite réalisée par la Direction générale et le comité. Il n'y a pas de critères spécifiques permettant d'établir la priorisation des dossiers sur une base globale.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de :

- (12) Communiquer aux gestionnaires, en amont du processus d'élaboration du PTI, les orientations et les balises qui guideront les choix de la Ville en matière d'investissement en immobilisations. Ces orientations seraient issues des plans financiers et stratégiques d'une part et, d'autre part, des éléments de contexte à court terme tels que l'annonce de nouveaux programmes de subventions.
- (13) Définir des critères de priorisation, complémentaires à ceux existants pour certaines cédules, afin de faire l'arbitrage des projets sur une base globale.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- 12) Avec l'élaboration de la planification stratégique et d'une nouvelle Politique de la gestion de la dette, il sera plus facile d'établir des orientations et des balises qui guideront les choix de la Ville en matière d'investissement en immobilisations.
- (13) Nous sommes d'accord avec cette proposition. Par ailleurs, nous constatons qu'il est difficile de définir une grille de critères de priorisation pour une organisation qui agit dans plus d'une dizaine de domaines d'affaires différents (voirie, parc, loisir, électricité, sécurité publique, etc.).
- SIU : Nous sommes d'accord avec les points 12 et 13. Cependant, il est important de préciser que la majorité des actifs gérés par le SIU sont assujettis à des normes, lois ou règlements à respecter (ex. : normes et lois environnementales, normes du MTQ, Code de sécurité routière, loi sur la protection du public, etc.) donc que la priorisation effectuée par le SIU est basée sur des éléments techniques et légaux.

3.3.3 Description des projets et évaluation des coûts

L'analyse des huit (8) projets du PTI de 2017 a mis en lumière des lacunes sur le plan de la qualité de la description des projets (leur portée) et de l'évaluation de leurs coûts.

Mes discussions avec les représentants des secteurs concernés m'ont permis de constater que des modifications ont été entreprises pour améliorer la situation. L'objectif visé est de réaliser des études préliminaires pour tout projet important avant de le soumettre au PTI. Pour ce faire, les services font adopter des enveloppes budgétaires, à même le PTI, pour des services professionnels qui seront utilisés pour faire ces études. Puisque ces mesures sont relativement récentes, leurs effets se feront davantage sentir sur les prochains PTI. Compte tenu des délais associés aux étapes d'appel d'offres et de réalisation des travaux par les professionnels, il apparaît que les projets devraient être identifiés et planifiés plusieurs mois, voire quelques années, avant leur dépôt au PTI. Dans ce contexte, le maintien en continu d'un portefeuille de projets serait une pratique gagnante.

La Ville ne s'est pas dotée d'un encadrement suffisant concernant l'estimation du coût des projets. Par exemple, elle n'a pas défini quelles sont ses attentes en ce qui a trait à la précision du coût estimé d'un projet présenté au PTI. Dans le contexte d'un portefeuille de projets maintenu en continu, il serait opportun que la Ville se dote d'une charte qui définirait différentes classes d'estimation de coûts et le niveau de précision associé à chacune. Cette approche permet de communiquer aux élus la qualité de l'information fournie sur le coût des projets.

Par ailleurs, les fiches de projets du PTI ne présentent pas le coût d'opération engendré par la mise en fonction des nouvelles infrastructures, privant ainsi la direction d'une donnée importante pour la prise de décision.

J'ai constaté que le Service des finances est peu impliqué dans les analyses financières des projets. Son implication dans les projets importants amènerait une valeur ajoutée en s'assurant que les

hypothèses financières, que ce soit le taux d'inflation, le coût des ressources internes ou les frais d'opération futurs soient établies sur des bases comparables pour l'ensemble des projets.

Enfin, j'ai constaté que des dépenses d'opération étaient parfois imputées aux projets et financées par le budget d'investissement. Cette pratique peut être justifiée lorsque la Ville réalise elle-même une partie importante de ses projets et que des coûts d'opération sont directement associés à ceux-ci. La Ville ne s'est toutefois pas dotée de directives claires permettant de déterminer les situations et la nature des dépenses pouvant être imputées aux projets. Puisque ce type d'imputation est sujet à interprétation, la Ville devrait se donner de telles directives et demander au Service des finances de veiller à leur application.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de :

- (14) Poursuivre ses efforts visant à réaliser des études préliminaires en amont de leur présentation au PTI et à y consacrer les ressources nécessaires.
- (15) Se doter d'un cadre d'estimation du coût des projets et d'impliquer le Service des finances dans les projets les plus importants ou les plus complexes.
- (16) Améliorer l'information présentée aux élus en indiquant le degré de précision des évaluations de coûts de chaque projet du PTI et en présentant l'impact du projet sur les coûts d'opération de la Ville lorsque cela est applicable.
- (17) Se doter d'une politique et de directives relatives à l'imputation des dépenses d'opération aux projets d'investissement.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- (14) En 2018, nous avons commencé l'analyse des PTI plus tôt afin de l'adopter en octobre. De plus, nous avons effectué davantage d'analyses que par les années antérieures. Cette année, nous continuons dans la même direction afin d'avoir un portrait le plus juste possible de la situation.
- (15 et 16) Nous sommes d'accord avec ces recommandations lorsque cela est applicable.
- (17) Nous sommes d'accord avec cette recommandation. La direction du Service des finances est déjà en réflexion à cet égard.

3.3.4 Capacité de réalisation des projets

Comme je l'ai constaté lors de l'analyse d'un échantillon de dossiers, plusieurs projets n'ont pas été réalisés dans l'année 2017 tel que cela était prévu au PTI. Mes discussions avec les responsables des secteurs m'ont permis de constater que ces reports de projets étaient fréquents et que,

conséquemment, il y avait systématiquement des écarts entre le PTI approuvé et les projets effectivement réalisés.

La Direction générale a porté une attention particulière à cette question lors de la préparation du PTI 2019-2020-2021. Les secteurs ont été invités à effectuer une analyse de leur capacité de réalisation des projets. De plus, une analyse des projets inscrits les années précédentes, mais non complétés, a été effectuée afin de considérer l'impact de cet inventaire de projets en cours sur la capacité de réalisation de l'année 2019. Le cas échéant, des projets non débutés pouvaient aussi être remis en question.

Une autre cause de l'écart entre les projets projetés et ceux réellement effectués est que les secteurs soumettaient des projets sans tenir compte des délais réels de réalisation. Les secteurs tentent de plus en plus de remédier à cette situation en réalisant des études préliminaires avant le dépôt d'un projet au PTI. En plus de mieux définir la portée et le coût des projets, ces analyses permettront de déterminer de façon plus réaliste le calendrier de réalisation d'un projet.

Par ailleurs, le PTI 2019-2020-2021 présente des défis de réalisation importants puisque les projets de développement présentés s'élèvent en moyenne à 32 M\$ par année comparativement aux années 2014 à 2017 où la moyenne annuelle était de 9 M\$.

RECOMMANDATION

Je recommande à la Ville de :

- (18) Établir des cibles de réalisation des travaux inscrits dans le PTI de chaque année et mesurer le degré d'atteinte de celles-ci.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- (18) Nous sommes d'accord avec cette proposition. D'ailleurs, nos outils de gestion développés dans le cadre du budget 2019 et que nous sommes à améliorer nous permettent de suivre l'évolution du projet dans le temps. De plus, nous réalisons cet exercice dans le cadre de la planification budgétaire 2020, notamment pour les projets d'investissement déjà approuvés au cours des années antérieures.

SIU : Plusieurs éléments peuvent venir expliquer les retards dans la réalisation des projets. On peut, par exemple, parler d'achat de terrain, d'autorisations du MELCC en vertu de la LQE, la température, la complexité, etc.). Le SIU s'est quand même doté, au cours des dernières années, d'une nouvelle structure de service permettant de pallier ces éléments problématiques. Notons cependant que cette nouvelle structure est encore en rodage et donc pas entièrement à son plein rendement.

3.4 SUIVI DE LA RÉALISATION DU PTI ET REDDITION DE COMPTES

Le document du PTI de 2019-2020-2021 présenté aux élus dévoile la liste de tous les projets par cédule et par année, en indiquant leur coût total ainsi que le mode de financement. Le document inclut aussi un sommaire exécutif qui comprend notamment :

- une présentation du total des dépenses par cédule, par année;
- l'historique des budgets d'immobilisations des cinq (5) dernières années.

Le document n'inclut pas de tableau de bord ni de commentaires permettant de faire le lien entre le PTI proposé et les orientations de la Ville ou des objectifs spécifiques liés à la gestion des actifs. De même, il n'y a pas d'explications visant à démontrer les impacts des sommes investies sur l'état des infrastructures ou sur l'atteinte des objectifs de développement.

En ce qui a trait au suivi des projets et de l'avancement du PTI, les élus reçoivent ponctuellement de l'information. Le Service des finances produit notamment un sommaire annuel des projets en cours qui compare le budget avec les sommes dépensées et engagées ainsi que les disponibilités budgétaires par projet. En outre, des présentations annuelles sont faites aux élus par les secteurs afin de rendre compte des travaux réalisés pour leurs cédules. Bien qu'il ne s'agisse pas de présentations par projet (sauf pour les dossiers majeurs), ces états de situation informent les élus sur le niveau de réalisation global des projets du PTI et permettent à ces derniers de faire des demandes aux secteurs s'ils souhaitent avoir plus de détails sur l'un ou l'autre des projets.

Malgré ce qui précède, il apparaît que l'absence d'une vision intégrée de la gestion des investissements en immobilisations, qui serait appuyée par un portefeuille de projets, ne permet pas de faire une reddition de comptes stratégique en lien avec les objectifs d'amélioration de l'état des infrastructures.

RECOMMANDATION

Je recommande à la Ville de :

- (19) Améliorer les outils de communication aux élus pour leur présenter une vision intégrée de l'état de situation des infrastructures et des effets des investissements proposés sur l'atteinte des objectifs visés en matière de pérennité des actifs et de développement des services.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

- (19) Nous sommes d'accord avec cette recommandation et sommes déjà en processus pour améliorer nos outils de communication aux élus.

ANNEXE 1 - OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF 1

S'assurer que l'encadrement mis en place pour réaliser le PTI permet de dresser un inventaire des projets d'investissement et des travaux à planifier et à réaliser dans le temps, en fonction de la priorisation des besoins et des ressources financières disponibles.

Critères d'évaluation

Les projets et les travaux inscrits au PTI ont été analysés et priorisés en fonction de critères qui tiennent compte des opportunités et des risques ainsi que des orientations de la Ville.

- Les projets et les travaux inscrits au PTI ont fait l'objet d'une analyse permettant d'en définir avec suffisamment de précision la portée, le coût et l'échéancier de réalisation.
- Une estimation réaliste des travaux en cours inscrits au PTI a été réalisée et elle permet d'évaluer les investissements futurs requis pour mener à terme les projets.
- La capacité de la Ville à réaliser les projets est considérée afin que soit présenté au PTI un inventaire réaliste des projets à réaliser.
- Une politique de gestion de la dette encadre la confection du PTI dans la détermination de la capacité financière de la Ville.
- La présentation des projets au PTI permet d'apprécier et de comprendre les intentions de la Ville sur le plan de ses immobilisations et, aux élus, de prendre des décisions éclairées.

OBJECTIF 2

S'assurer que le PTI repose sur des bases solides en vue d'assurer la pérennité des infrastructures existantes.

Critères d'évaluation

- Les différentes infrastructures sont inventoriées, les constats relatifs à leurs états sont réalisés et les investissements requis pour assurer leur pérennité sont évalués.

OBJECTIF 3

S'assurer que les projets présentés au PTI sont réalisés selon leur planification.

Critères d'évaluation

- Les projets réalisés sont tels que définis au PTI.
- Des rapports sont produits sur une base périodique aux différents responsables et ils permettent de juger de l'atteinte des résultats.



Bureau de la vérificatrice
générale